

Bandi di gara e regolazione dei rifiuti urbani:
un'opportunità per rinnovare e rafforzare qualità e
competitività del settore

Vademecum operativo



Novembre 2021

Sommario

Introduzione.....	3
Principali riferimenti di settore.....	4
1. I requisiti di partecipazione	5
2. Compliance con la regolazione introdotta da ARERA.....	6
3. Criteri di aggiudicazione	10
3.1 L'offerta tecnica.....	10
3.2 L'offerta economica	12
4. Controllo delle performance e dei servizi resi.....	15

Introduzione

Il presente Vademecum nasce nell'ambito del Convegno organizzato da ANCI Lombardia lo scorso 19 ottobre 2021 su *“Bandi di gara e regolazione dei rifiuti urbani: un’opportunità per rinnovare e rafforzare qualità e competitività del settore”* con lo scopo di fornire alcune sintetiche e pratiche indicazioni alle Stazioni Appaltanti nella redazione dei Bandi di gara per l’affidamento dei servizi del ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani, anche alla luce delle recenti disposizioni introdotte da ARERA nel settore.

Nel Vademecum vengono in particolare illustrate e proposte:

- *best practice* di riferimento per la redazione di bandi di gara che prevedano *i)* requisiti tecnico-economici *ii)* criteri di aggiudicazione e *iii)* meccanismi di controllo delle *performance* tali da garantire un incremento della qualità del servizio contrattualizzato e reso ai cittadini;
- modalità di recepimento della nuova regolazione ARERA all’interno delle gare d’appalto.

Principali riferimenti di settore

- ✓ **Testo Unico dell'Ambiente** (D. Lgs. 152/2006);
- ✓ **Codice degli Appalti** (D. Lgs. 50/2016);
- ✓ **D.Lgs. 116/2020** recante attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. (20G00135);
- ✓ **DM 13 febbraio 2014** del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare recante i **Criteri Ambientali Minimi (CAM)** per l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani;
- ✓ **Delibere, Determine e Documenti di Consultazione (DCO) dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente – ARERA/Autorità:**
 - **Anagrafica operatori:** sistema informativo creato da ARERA nel luglio 2008 per offrire un unico punto di accesso ai servizi telematici disponibili per i soggetti regolati (a titolo di esempio le procedure di accesso alle varie raccolte dati che l'Autorità effettua nel corso dell'attività regolatoria);
 - **Metodo tariffario per il servizio integrato di gestione dei rifiuti per il primo periodo regolatorio 2018-2021 (MTR) e per secondo il periodo regolatorio 2022-2025 (MTR-2)** inerente la definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti da includere nel Piano Economico Finanziario del Gestore (PEF) alla base della definizione della TARI: *Delibera 443/2019/R/rif e s.m.i. (MTR); Delibera 363/2021/R/rif (MTR-2)*;
 - **Testo Integrato in tema di TRasparenza** nel servizio di gestione dei rifiuti per il periodo di regolazione 1° aprile 2020 - 31 dicembre 2023 (**TITR**): *Delibera 444/2019/R/rif*;
 - **Regolazione della Qualità del servizio di gestione dei RIFIUTI (RQRIF) orientamenti finali e Schema di Provvedimento:** *DCO 422/2021/R/rif*;
 - **Avvio di procedimento per la predisposizione di schemi tipo dei contratti di servizio** per la regolazione dei rapporti tra Enti affidanti e Gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti: *Delibera 362/2020/R/rif*;
- ✓ **Vademecum** per le Stazioni Appaltanti, volto all'individuazione di criticità concorrenziali nel settore degli appalti pubblici adottato dall'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – AGCM** con *Delibera del 18 settembre 2013*.

1. I requisiti di partecipazione

Posto che la giurisprudenza europea, cui quella nazionale si è allineata, prevede tre principali forme di affidamento del servizio di igiene urbana da ritenersi equivalenti:

- a) esternalizzazione con ricorso al mercato mediante procedura ad evidenza pubblica volta alla selezione del gestore del servizio;
- b) partenariato pubblico privato, con partner privato individuato attraverso una procedura ad evidenza pubblica;
- c) affidamento *in-house providing*;

il presente Vademecum approfondisce alcuni aspetti relativi alla prima forma ovvero l'esternalizzazione del servizio ad un soggetto terzo, selezionato tramite gara ad evidenza pubblica. Resta in ogni caso il fatto che le previsioni inerenti la regolazione tariffaria e della qualità introdotte da ARERA sono applicabili indipendentemente dalla forma di affidamento.

I requisiti di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di appalti di servizi sono riconducibili a:

- ✓ **Requisiti previsti dall'art. 80 del Codice Appalti;**
- ✓ **Requisiti di idoneità professionale**, connessi principalmente all'iscrizione alla Camera di Commercio o presso i competenti ordini professionali, piuttosto che alla previsione di particolari autorizzazioni connesse alle peculiarità del settore;
- ✓ **Requisiti economico-finanziari**, con riferimento al fatturato annuo minimo – anche in relazione al valore del servizio da affidare – e a tematiche assicurative;
- ✓ **Requisiti tecnico-professionali** volti a garantire che gli operatori possiedano risorse umane, tecniche e l'esperienza necessarie tali da garantire adeguati standard di qualità nell'esecuzione dell'appalto. Tra questi, rientrano, ad esempio:
 - il possesso di certificazioni di "servizi analoghi", che attestano che l'impresa abbia svolto servizi analoghi a quelli oggetto della procedura, da declinare in termini di bacino d'utenza servita (numero di abitanti) e/o percentuali di raccolta differenziata raggiunte;
 - il possesso di un sistema di gestione della qualità conforme alla norma UNI EN ISO 9001:2015;
 - il possesso di un sistema di gestione ambientale conforme alla norma UNI EN ISO 14001:2015.

2. Compliance con la regolazione introdotta da ARERA

A decorrere dal 1° gennaio 2018, ai sensi della Legge 27 dicembre 2017, n. 205, ARERA è stata investita dei poteri di regolazione e controllo del “*ciclo integrato dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati*”.

Di seguito si riportano i **principali elementi regolatori di natura economico-finanziaria** da prevedere nella documentazione di gara e nel Contratto di Servizio stipulato tra Stazione Appaltante e affidatario, in coerenza con il quadro regolatorio definito – e in corso di definizione – da parte di ARERA:

- ✓ **le attività che rientrano nel perimetro regolatorio:** nella definizione delle attività oggetto di affidamento e in sede di valorizzazione del base d’asta occorre distinguere i servizi inclusi nel perimetro ARERA¹ (*spazzamento e lavaggio strade; raccolta e trasporto; trattamento e recupero dei rifiuti urbani; trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani; gestione tariffe e dei rapporti con gli utenti*) da quelli esterni al ciclo integrato dei rifiuti urbani (tra cui la *derattizzazione, lo sgombero neve, la disinfestazione zanzare, la pulizia giardini, la pulizia delle scritte vandaliche, ecc.*). Il Contratto di Servizio potrà prevedere anche attività non rientranti nel perimetro regolatorio, fatta salva la necessità di fornire separata evidenza degli oneri riconducibili alle medesime nel PEF e negli avvisi di pagamento agli utenti² e ferma restando la possibilità che tali attività siano finanziate tramite altre poste del bilancio comunale;
- ✓ **il corrispettivo da riconoscere all’appaltatore/Gestore:** va aggiornato periodicamente, in fase di redazione ed approvazione del PEF ex MTR³ da parte dell’Ente Territorialmente Competente (ETC)⁴, tenuto conto dell’offerta economica presentata in sede di gara e prevedendo il riconoscimento di eventuali costi aggiuntivi sostenuti per l’adeguamento agli standard di qualità di volta in volta introdotti dall’Autorità, per eventuali modifiche del perimetro gestionale e/o dei processi tecnici gestiti e per oneri ulteriori riconducibili ad eventuali novità normative introdotte (i.e. D.Lgs. 116/2020), qualora non già previsti alla data di pubblicazione del Bando di gara. In ogni caso l’ETC ha facoltà di proporre un superamento del limite tariffario laddove lo ritenga necessario al fine di raggiungere obiettivi di miglioramento di qualità, di modifica del perimetro gestionale o superamento di situazioni di squilibrio economico-finanziario⁵;
- ✓ **fattore di *sharing* dei proventi da vendita dei materiali:** il nuovo metodo tariffario rifiuti prevede la quantificazione di una quota di proventi spettanti al Gestore, determinata in

¹ Art. 1.2 e art. 7 dell’Allegato A alla Delibera 443/2019/R/rif.

² Art. 6.4 dell’Allegato A alla Delibera 443/2019/R/rif.

³ Art. 2, Art. 4 dell’Allegato A alla Delibera 443/2019/R/rif. A partire dal 1° gennaio 2022 il PEF è su base pluriennale (2022-2025), fatta salva la possibilità, ai sensi dell’Art.8, di una revisione per il biennio 2024-2025 e infra-periodo in caso di circostanze straordinarie.

⁴ ARERA definisce l’ETC come l’Ente di Governo dell’Ambito Territoriale Ottimale (EGATO), laddove esso è stato costituito ed è operativo. In caso contrario, e salvo diverse disposizioni della Regione o della provincia Autonoma, l’ETC deve essere individuato nel Comune (è il caso della Regione Lombardia che si è avvalsa della facoltà prevista dall’art. 200 del D.Lgs 152/2006 ossia quella di adottare «*modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali*», avendo dimostrato l’adeguatezza del Piano Regionale di gestione dei Rifiuti Urbani rispetto agli obiettivi strategici previsti dal Legislatore).

⁵ Art. 4.6 e art. 4.7 dell’Allegato A alla Delibera 443/2019/R/rif.

funzione di un fattore di *sharing* da individuare a cura dell'ETC, anche tenuto conto dell'effettiva qualità e quantità dell'output recuperato in termini di % di Raccolta Differenziata (RD) e % di Recupero. L'introduzione di tale meccanismo ha l'obiettivo di premiare gli operatori più virtuosi ed incentivarli a massimizzare la valorizzazione della vendita dei rifiuti raccolti, con benefici da ripartire tra operatori e utenti, oltre a consentire di mitigare i rischi derivanti dall'oscillazione dei mercati di sbocco delle frazioni recuperate. In sede di redazione del PEF, nell'ambito della quantificazione del fattore di *sharing*, occorre esplicitare la dinamica evolutiva nel corso della durata del contratto di affidamento, ancorandola per quanto possibile alle performance del Gestore. Nello specifico, il meccanismo di *sharing* può riguardare, da un lato, i proventi della vendita di materiale ed energia derivante da rifiuti incluse le componenti di ricavo diverse da quelle relative al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani effettuato nell'ambito di affidamento e riconducibili ad altri servizi effettuati avvalendosi di asset e risorse del servizio del ciclo integrato e, dall'altro lato, i ricavi derivanti dai corrispettivi riconosciuti dai sistemi collettivi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa del produttore a copertura degli oneri per la raccolta differenziata;

- ✓ **l'avvicendamento gestionale e il valore residuo:** lo schema tipo di Contatto di Servizio (in corso di definizione da parte dell'Autorità) potrà includere eventuali previsioni inerenti la regolazione dei valori di subentro, a fine affidamento, da parte del Gestore uscente verso il nuovo entrante, in relazione ai cespiti non ammortizzati e alle partite di conguaglio pregresse;
- ✓ **la redazione e la validazione del PEF:** nel caso delle amministrazioni comunali gli ETC ricoprono un duplice ruolo: i) in assenza di EGATO costituite ed operative il Comune svolge l'attività di validazione, garantendo che sia svolta da un soggetto con adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale, come ad esempio da una sua struttura interna o da un'altra amministrazione territoriale; ii) in sede di redazione del PEF – qualora il Comune svolga direttamente almeno una delle attività del ciclo integrato, come ad esempio quella di gestione delle tariffe e dei rapporti con gli utenti – determina i costi fissi e variabili associati alle proprie attività.

Con riferimento agli **aspetti di natura tecnico-operativa**, la regolazione di ARERA incide principalmente su:

- ✓ **gli obblighi e gli standard di qualità contrattuale e tecnica:** gli obblighi minimi e gli standard di qualità previsti dal capitolato d'appalto, da considerare anche nell'ambito della valutazione dell'offerta tecnica presentata dal Gestore, dovranno essere allineati alla disciplina della qualità contrattuale e tecnica in corso di definizione da parte di ARERA. A tal fine il bando e il relativo contratto di servizio dovranno prevedere modalità di monitoraggio e di controllo.

Stando agli orientamenti finali dell'Autorità⁶, si prospetta l'adozione di un modello graduale e asimmetrico che tenga conto dei diversi livelli di sviluppo delle gestioni - sulla base delle previsioni della Carta della Qualità del Servizio e del Contratto di Servizio vigenti -, da declinare nell'ambito di una Matrice di Schemi regolatori recante un set di

⁶ Documento di Consultazione 422/2021/R/rif e Schema di provvedimento finale (Allegato A)

obblighi di servizio omogenei per tutte le gestioni, affiancati da indicatori di qualità e standard generali differenziati regolatori. A tal proposito, entro il 31 marzo 2022, l'ETC è tenuto a determinare gli obblighi di qualità contrattuale e tecnica e il posizionamento della gestione nella Matrice di Schemi regolatori, al fine di consentire al Gestore di quantificare e rappresentare nel PEF 2022-2025 gli eventuali oneri aggiuntivi riconducibili all'adeguamento agli standard e ai livelli minimi di qualità, ove non ricompresi nel previgente Contratto di Servizio. Nel corso dell'affidamento, i suddetti standard andranno aggiornati in base alle disposizioni regolatorie di volta in volta vigenti e, conseguentemente, occorrerà allineare i corrispettivi da riconoscere al Gestore includendo eventuali oneri aggiuntivi se non già ricompresi nell'offerta tecnica ed economica presentata in sede di gara.

In particolare, i profili di regolazione della qualità contrattuale e tecnica ad oggi prospettati negli orientamenti finali resi noti da ARERA, riguardano le seguenti attività:

- *Attivazione, variazione e cessazione del servizio*
 - *Reclami, richieste scritte di informazioni e di rettifica degli importi addebitati*
 - *Punti di contatto con l'utente*
 - *Modalità e periodicità di pagamento, rateizzazione e rettifica degli importi non dovuti*
 - *Periodicità di riscossione in regime di tariffazione puntuale*
 - *Servizi di ritiro su chiamata*
 - *Interventi per disservizi*
 - *Continuità e regolarità del servizio di raccolta e trasporto*
 - *Continuità e regolarità del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade*
 - *Sicurezza del servizio di gestione dei rifiuti urbani;*
- ✓ **il controllo delle performance:** ARERA⁷ è orientata a prevedere che l'operatore e/o la Stazione Appaltante effettuino il monitoraggio del servizio in termini di verifica dell'effettivo svolgimento delle prestazioni e del rispetto degli standard minimi; la rendicontazione qualitativa delle performance dovrà essere allineata alla disciplina della regolazione della qualità contrattuale e tecnica in corso di definizione, fermo restando la facoltà di prevedere standard, tempistiche e modalità di raccolta ed elaborazione dei dati più stringenti rispetto alle disposizioni regolatorie. Le modalità di registrazione e monitoraggio delle performance ad oggi rese note da ARERA⁸ prevedono la predisposizione di un registro elettronico da parte del/i Gestore/i, recante le informazioni e i dati relativi alle prestazioni soggette a livelli generali di qualità, nonché all'esecuzione delle stesse, da trasmettere periodicamente – su base annuale – all'Autorità e all'ETC;
- ✓ **Carta dei Servizi:** ARERA è, inoltre, intervenuta con il TITR, prevedendo tra gli obblighi di trasparenza in capo al Gestore anche la pubblicazione sul sito web della Carta della Qualità dei Servizi introdotta con la Legge n. 244/2007, al fine di agevolare gli utenti nell'accesso alle

⁷ Documento di Consultazione 422/2021/R/rif e Schema di provvedimento finale (Allegato A)

⁸ Documento di Consultazione 422/2021/R/rif e Schema di provvedimento finale (Allegato A)

informazioni inerenti alle prestazioni erogate e la qualità del servizio. ARERA prevede, inoltre, che l'ETC sia tenuto ad approvare un'unica Carta della Qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani per ogni singola gestione, conforme alle disposizioni del RQRIF e recante gli standard ulteriori o migliorativi previsti

3. Criteri di aggiudicazione

Un aspetto determinante nella predisposizione degli atti di gara è la definizione dei **criteri di valutazione delle offerte**, in relazione agli obiettivi che la Stazione Appaltante intende conseguire e al peso che intende attribuire a ciascuno di essi, tenuto conto della struttura e peculiarità del settore⁹.

Il criterio di valutazione di riferimento, prevalente, per la valutazione delle offerte - denominato “**Criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa**” - dovrebbe garantire che la pubblica amministrazione, in sede di acquisto di lavori, servizi o forniture non badi esclusivamente agli aspetti economici ma anche alla qualità del servizio contrattualizzato.

Le Stazioni appaltanti sono tenute ad elaborare sistemi di valutazione delle offerte tali da definire una combinazione di condizioni tecniche ed economiche in grado di garantire la massima concorrenza¹⁰, l’innalzamento del livello qualitativo delle prestazioni oggetto dell’appalto e, al tempo stesso, il contenimento dei costi.

Il punteggio massimo tra parte tecnica/qualità e parte economica

Ai fini della valutazione delle offerte, il Codice degli Appalti prevede che la Stazione Appaltante debba stabilire criteri di valutazione delle offerte sia sugli aspetti economici che su quelli tecnici. Il Codice degli Appalti prevede che le Stazioni Appaltanti possano attribuire all’offerta economica un punteggio massimo di 30 punti e che la restante parte sia attribuibile alla parte tecnica. Al fine di valorizzare la parte tecnica ed operativa del servizio, le Stazioni Appaltanti hanno inoltre la possibilità di incrementare il punteggio massimo attribuibile all’offerta tecnica, che può passare dai 70 punti minimi a valori più elevati¹¹.

3.1 L’offerta tecnica

I Criteri Ambientali Minimi (CAM)

Al fine di raggiungere gli obiettivi definiti dal *Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione*, i Criteri Ambientali Minimi per l’affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e per il servizio di pulizia e spazzamento affrontano i diversi aspetti ambientali associati al ciclo di vita del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, del servizio di pulizia e spazzamento e connesse forniture, proponendo soluzioni che favoriscono la riduzione complessiva degli impatti ambientali correlati.

⁹ Anche in relazione alla struttura *labour intensive* del settore e alla necessità di applicazione di un contratto collettivo che valorizzi la qualità del lavoro.

¹⁰ Nell’interesse all’individuazione della migliore soluzione di mercato per l’erogazione dei servizi affidati è evidentemente necessario non trascurare i profili antitrust curati dalle disposizioni di cui alla Legge n. 287/90 – *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*. Al fine di sensibilizzare le Stazioni Appaltanti rispetto agli strumenti di controllo del rischio che da parte dei partecipanti ad una gara vengano poste in essere condotte non conformi (in quanto lesive della concorrenza), l’AGCM ha pubblicato un Vademecum (disponibile [qui](#)) che le sollecita ad assumere un ruolo di sentinella, nella segnalazione all’Autorità stessa delle più tipiche anomalie indicatrici di fattispecie quali il boicottaggio della gara, l’ATI sovrabbondante (con finalità anti competitive), la rotazione delle offerte, la ripartizione del mercato.

¹¹ Linee Guida n. 2, di attuazione del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “Offerta economicamente più vantaggiosa”.

È fondamentale evidenziare che i CAM sono pre-requisiti minimi essenziali, non sostituiscono ma integrano le norme di settore e possono essere inseriti tra gli elementi di valutazione delle offerte tecniche laddove contengano elementi migliorativi, tenendo in considerazione le peculiarità dei modelli organizzativi dei servizi di igiene urbana in relazione alle specificità del territorio servito oggetto di appalto. Non tutti i CAM sono, infatti, applicabili in tutti i territori.

I CAM, pubblicati dal MATTM nel 2014, sono in corso di revisione e se ne prevede la nuova pubblicazione nei primi mesi del 2022.

Elementi di valutazione “tipo”

I CAM definiscono i principali obiettivi che le amministrazioni comunali sono tenute a perseguire nell’ambito delle procedure di gara:

- a. Prevenire la produzione di rifiuti;
- b. Massimizzare la quantità e la qualità della raccolta differenziata;
- c. Diffondere beni riciclabili e contenenti materiale riciclato;
- d. Ridurre gli impatti del trasporto.

Tra i diversi criteri, siano essi criteri “base” o “premiati”, di seguito si riportano – a titolo esemplificativo e non esaustivo – alcuni tra i più rilevanti ed efficaci per il raggiungimento dei sopracitati obiettivi:

- ✓ Informazione e sensibilizzazione degli utenti e nelle scuole;
- ✓ Sistema informativo di monitoraggio;
- ✓ Formazione del personale incaricato dello svolgimento dei servizi;
- ✓ Promozione e sostegno dell’autocompostaggio;
- ✓ Raccolta di rifiuti prodotti nel corso di eventi;
- ✓ Recupero di materia tramite impianti dedicati (a tal fine rilevano in particolare la tracciabilità e la documentabilità dell’effettivo recupero conseguito a valle del trattamento).

La ponderazione tra elementi quantitativi e qualitativi/discrezionali

Nella disamina delle offerte è prevista la valutazione di profili di carattere soggettivo (“elementi qualitativi/discrezionali”), introdotti al fine di valorizzare il contenuto e l’affidabilità dell’offerta o di premiare caratteristiche ritenute particolarmente meritevoli. Sono altresì consentite valutazioni di tipo oggettivo (“elementi quantitativi”) che portano all’attribuzione di un punteggio sulla base di elementi calcolabili e paragonabili tra loro (ad esempio il numero di automezzi a basso impatto ambientale, il numero di forniture garantite o cestini forniti).

È opportuno trovare il giusto bilanciamento nella valutazione degli elementi qualitativi e quantitativi: in relazione a ciascun elemento, la Stazione Appaltante deve chiaramente indicare i profili di valutazione dei livelli qualitativi e quantitativi attesi concreti e verificabili.

3.2 L'offerta economica

Nella prassi applicativa è importante prestare attenzione alla scelta della formula da utilizzare per l'attribuzione del punteggio alla parte economica in quanto, ai fini dell'aggiudicazione, la scelta di una specifica formula può determinare esiti di gara profondamente diversi ed incidere indirettamente anche sulla valutazione dell'offerta qualitativa/tecnica. Ciò in ragione del fatto che possono incidere sensibilmente sulla differenza di punteggi tra le diverse offerte economiche.

Nel seguito si riportano alcuni esempi applicativi tratti dalla prassi e dei relativi effetti sui risultati finali.

Formule dell'interpolazione lineare

Formula A "Ribasso su ribasso"

$$PE_i = PE_{max} \times \frac{R_i}{R_{max}}$$

dove

PE_i = punteggio economico offerente

PE_{max} = punteggio economico massimo

R_{max} = ribasso massimo offerto (%)

R_i = ribasso offerente (%)

Formula B "Prezzo su prezzo"

$$PE_i = PE_{max} \times \frac{P_{min}}{P_i}$$

dove

PE_i = punteggio economico offerente

PE_{max} = punteggio economico massimo

P_{min} = prezzo ribassato minimo offerto (€)

P_i = prezzo ribassato offerente (€)

Nella loro semplicità e apparente somiglianza, le due formule precedenti portano ad attribuire punteggi notevolmente differenti tra loro, a fronte della medesima offerta economica in valore assoluto.

Formula A (comunemente nota come "**Ribasso su ribasso**"): tale metodo di calcolo può condurre a differenze di punteggio elevate anche a fronte di limitati scarti tra ribassi in valore assoluto. La principale criticità derivante dall'applicazione di tale formula di attribuzione dei punteggi è che può indurre gli operatori a offrire dei ribassi eccessivi, pregiudicando il risultato della procedura in termini di equilibrio qualità/prezzo.

Formula B (comunemente nota come "**Prezzo su prezzo**"): tale metodo di calcolo mitiga il rischio di attribuire differenze di punteggio anche a fronte di minimi scostamenti di prezzo, disincentivando le offerte eccessivamente ribassate. Tale formula può consentire alle Stazioni Appaltanti di raggiungere congiuntamente sia l'obiettivo di riduzione dei costi, sia quello di premiare le offerte che presentano i migliori profili tecnici e garantiscono elevati standard qualitativi, in termini di servizi erogati e proposte migliorative.

Formula bilineare

Formula Bilineare

$$PE_i = C_i \times PE_{max}$$

con

$$C_i \text{ (per } R_i \leq R_{soglia}) = X \cdot \frac{R_i}{R_{soglia}}$$

$$C_i \text{ (per } R_i > R_{soglia}) = X + (1 - X) \cdot \frac{(R_i - R_{soglia})}{(R_{max} - R_{soglia})}$$

dove

PE_i = punteggio economico offerente

PE_{max} = punteggio economico massimo

X = coefficiente

R_{max} = ribasso massimo offerto (%)

R_{soglia} = media aritmetica dei ribassi offerti (%)

R_i = ribasso offerente (%)

Tale metodo di calcolo prevede che il punteggio cresca linearmente fino ad un valore soglia, calcolato ad esempio come la media del ribasso dei concorrenti, per poi flettere e crescere ad un ritmo più limitato. In tal modo viene ridotto lo scarto di punteggio tra ribassi differenti, scoraggiando le offerte con ribassi eccessivi (in quanto ricevono un punteggio incrementale ridotto).

Esempio di calcolo:

Di seguito un esempio che consente di confrontare i diversi punteggi da attribuire all'offerta economica, derivanti dall'applicazione dei due modelli di formula dell'"interpolazione lineare" – A e della formula "bilineare".

Le ipotesi sono:

- Base d'asta: 100.000 €
- Punteggio economico massimo: 30 punti
- Numero partecipanti alla gara: 4
- Ribassi applicati dai 4 partecipanti: 1%, 2%, 5%, 10%

ESEMPIO				FORMULA DELL'INTERPOLAZIONE LINEARE A ("RIBASSO SU RIBASSO")	FORMULA DELL'INTERPOLAZIONE LINEARE B ("PREZZO SU PREZZO")	FORMULA BILINEARE
	Offerta(€)	Ribasso(%)	Ribasso(€)	Punteggio Economico (PE)	Punteggio Economico (PE)	Punteggio Economico (PE)
Offerta 1	99.000 €	1%	1.000 €	3	27,3	6
Offerta 2	98.000 €	2%	2.000 €	6	27,6	12
Offerta 3	95.000 €	5%	5.000 €	15	28,4	27,3
Offerta 4	90.000 €	10%	10.000 €	30	30	30



Nonostante i risultati possano variare in funzione del numero di offerenti e dei ribassi offerti, dall'applicazione delle tre formule si possono evincere le seguenti considerazioni:

- ✓ I punteggi economici (PE) variano sensibilmente in funzione della formula scelta, nonostante i partecipanti offrano i medesimi ribassi nelle tre simulazioni.
- ✓ Con la formula "**ribasso su ribasso**" la differenza di punteggio tra l'offerta con il ribasso maggiore (Offerta 4) e la seconda (Offerta 3) è pari a 15 punti nonostante in termini assoluti la differenza di sconto sia ridotta (5'000 € il ribasso dell'Offerta 3 rispetto a 10'000 € dell'Offerta 4). L'applicazione di tale formula rende la componente qualitativa/tecnica meno rilevante ai fini dell'aggiudicazione rispetto alle altre formule.
- ✓ Con la formula "**prezzo su prezzo**" la differenza di punteggio tra offerte simili (Offerta 4 vs Offerta 3) è pari a circa 2 punti: ciò evidenzia la convenienza economica dell'Offerta 4 rispetto all'Offerta 3 ma senza rendere la parte qualitativa/tecnica meno rilevante ai fini dell'aggiudicazione, valorizzando così le offerte con elevati standard prestazionali.
- ✓ La "**formula bilineare**" può essere vista come una mediazione tra le precedenti, anche se gli effetti sono fortemente dipendenti dal numero di offerenti: nel caso in esame, risultano essere 2,7 i punti di differenza tra l'Offerta 3 e l'Offerta 4, nonostante le offerte economiche siano molto simili tra loro.

Gli esempi illustrati evidenziano come l'applicazione della formula dell'interpolazione lineare "**prezzo su prezzo**" possa essere **preferibile** per le gare d'appalto afferenti ai servizi di nettezza urbana in cui la Stazione appaltante voglia garantire elevati livelli prestazionali nell'esecuzione delle attività e le cui soluzioni tecniche, qualitative e organizzative devono essere necessariamente valorizzate nell'offerta tecnica.

4. Controllo delle performance e dei servizi resi

Il **monitoraggio delle performance** consiste nell'insieme di attività volte a verificare lo svolgimento delle prestazioni contrattuali da parte dell'Appaltatore e il rispetto degli standard minimi richiesti e degli standard migliorativi offerti in sede di gara.

Le verifiche in capo all'ETC, attraverso controlli periodici e attività di audit, possono, tra l'altro, riguardare:

- ✓ il sistema di tracciatura delle autorizzazioni connesse alla gestione dell'intero ciclo di vita del rifiuto fino allo smaltimento/recupero dello stesso;
- ✓ il raggiungimento di obiettivi ambientali connessi alla % di RD e alla % di recupero di materia e/o energia;
- ✓ i progetti di formazione obbligatoria (Salute, Sicurezza e Ambiente) per il personale dipendente;
- ✓ il sistema di tracciamento e prevenzione infortuni;
- ✓ la facilità di accesso ai dati operativi relativi ai servizi erogati dal gestore, da parte della Stazione Appaltante, tramite portali web disponibili e aggiornati con elevata frequenza;
- ✓ i canali di contatto con gli utenti e la *Customer Satisfaction*;
- ✓ le performance dei canali di contatto telefonici/web/Social (i.e. orari di apertura, tempi di attesa telefonica, analisi delle motivazioni di contatto, tempi di risposta).

Al fine di monitorare l'effettiva *performance* del Gestore e verificarne la relativa *compliance* regolatoria, ARERA è orientata a prevedere degli **obblighi di registrazione e trasmissione dei dati** relativi agli indicatori di qualità, prospettando il coinvolgimento diretto della Stazione Appaltante – in qualità di ETC – nel processo di validazione delle informazioni all'Autorità. Allo scopo di alleggerire gli oneri amministrativi in capo all'ETC, ARERA è orientata a prevedere in capo al Gestore del servizio l'obbligo di comunicare direttamente all'Autorità il set di dati inerenti agli indicatori di qualità per ciascuna gestione, senza prevedere una trasmissione intermedia all'ETC.

Il Gestore affidatario del servizio sarà tenuto a trasmettere all'amministrazione comunale una rendicontazione periodica, su base annuale, dei dati tecnico-gestionali, corredata dalla documentazione necessaria per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali di controllo e validazione dei dati, secondo modalità e formati operativi predefiniti e in coerenza con le disposizioni regolatorie di volta in volta vigenti. A tal proposito, i dati commercialmente sensibili non potranno in ogni caso essere divulgati e/o pubblicati dall'ETC, se non previo consenso del Gestore.

Gli obblighi di servizio e gli standard generali relativi alla qualità contrattuale del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani prospettati negli orientamenti finali resi noti da ARERA fanno riferimento ai seguenti indicatori:

- a) *tempo di risposta alle richieste di attivazione del servizio;*
- b) *tempo di risposta alle richieste di variazione e di cessazione del servizio;*

- c) tempo per la consegna delle attrezzature per la raccolta;*
- d) tempo di risposta motivata a reclami scritti;*
- e) tempo di risposta motivata a richieste scritte di informazioni;*
- f) tempo di risposta motivata alle richieste scritte di rettifica degli importi addebitati;*
- g) tempo medio di attesa per il servizio telefonico;*
- h) tempo di rettifica degli importi non dovuti;*
- i) tempo di emissione dei documenti di riscossione nel caso di tariffazione puntuale;*
- j) tempo di ritiro dei rifiuti su chiamata;*
- k) tempo di intervento in caso di segnalazione per disservizi.*

In relazione agli obblighi di servizio e gli standard generali relativi alla qualità tecnica del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ARERA fa riferimento a:

- a) puntualità del servizio di raccolta e trasporto;*
- b) diffusione dei contenitori della raccolta stradale e di prossimità non sovra-riempiti;*
- c) durata dell'interruzione del servizio di raccolta e trasporto;*
- d) puntualità del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade;*
- e) durata dell'interruzione del servizio di spazzamento e lavaggio delle strade;*
- f) tempo di arrivo sul luogo della chiamata per pronto intervento.*

L'Autorità è, inoltre, orientata a introdurre **un meccanismo di penalità** predeterminato in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati piuttosto che in caso di trasmissione di dati non validi/non conformi, nell'ambito del provvedimento recante i criteri per l'aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie MTR-2. Viene, altresì, previsto in capo ai gestori l'obbligo di pubblicazione del posizionamento nell'ambito della Matrice di Schemi regolatori, nonché dei risultati raggiunti in materia di qualità del servizio a partire dall'anno 2024.

Con riferimento alla **validazione dei dati**, ARERA rimanda ad un successivo provvedimento l'individuazione puntuale delle modalità per la verifica e la validazione dei dati di qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani comunicati dai Gestori. In ogni caso, stante l'obbligo di trasmissione all'ETC del registro elettronico di rendicontazione delle performance, laddove l'ETC sia coincidente con il Gestore per alcune attività e in assenza di EGATO costituite e funzionanti, esso sarà tenuto a garantire che la **procedura di controllo e validazione** sia svolta da soggetto con adeguati profili di terzietà rispetto all'attività gestionale, come ad esempio da una sua struttura interna o da un'altra amministrazione territoriale.