



Valutazione di congruità
economica dell'offerta della
società SIA SRL

per i servizi di raccolta dei rifiuti
urbani nei comuni del Consorzio
CISA,

ai sensi dell'art. 192 del D. Lgs.
aprile 2016 n. 50

Allegato 1

Allegato 1. Analisi in merito alla verifica della corrispondenza al quadro di regolazione stabilito dall’Autorità Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA).

Per l’analisi dapprima corre l’obbligo richiamare la relazione incidente. La regolazione del ciclo di gestione dei rifiuti urbani è stata avviata a partire dall’entrata in vigore della delibera ARERA n. 443 del 31 ottobre 2019. Nel contesto più ampio della regolazione sui rifiuti, l’Autorità Nazionale ha determinato modifiche, ponendo al centro del sistema i cittadini (in quanto utenti del servizio/consumatori da tutelare e rendere sempre più consapevoli); allo stesso tempo l’ARERA ha fortemente orientato la propria attività regolatoria verso il superamento della frammentazione gestionale delle aziende e dato un impulso al pieno funzionamento degli Enti d’ambito e alle gestioni associate dei Comuni, in un’ottica di maggiore efficienza organizzativa ed economica (cit. IFEL). Le competenze dell’ARERA in materia di regolazione del metodo tariffario per il riconoscimento dei corrispettivi del servizio rifiuti attraverso la determinazione dei costi efficienti sono state peraltro confermate da tre sentenze del TAR Lombardia (Sentenze TAR Lombardia 01247/202, 01248/2020 e 01249/2020). A seguire si riporta un excursus del metodo “ordinario” con riferimento alla sola parte generale della Deliberazione ARERA 443/2019/R/rif e smi.

L’articolo 1 della delibera ARERA 31 ottobre 2019 n. 443/2019/R/rif prevede (al comma 1.2) che il perimetro gestionale assoggettato al metodo tariffario rifiuti (MTR) allegato alla delibera includa, relativamente alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti simili, i seguenti servizi:

- lo spazzamento e il lavaggio delle strade;
- la raccolta e il trasporto dei rifiuti;
- il trattamento, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti;
- la gestione delle tariffe e il rapporto con gli utenti.

Sono altresì inclusi nel perimetro dei costi riconosciuti, quelli derivanti dalla raccolta dei rifiuti abbandonati su strade o aree pubbliche, su strade private soggette ad uso pubblico, su arenili e rive fluviali e lacuali, nonché aree cimiteriali (articolo 7 del MTR allegato alla delibera n. 443).

L’Autorità definisce invece come esterne al ciclo integrato dei rifiuti urbani tutte quelle attività che non possano essere incluse nel perimetro sottoposto a regolazione, anche qualora siano state incluse nella concessione di affidamento del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, ai sensi della normativa vigente. A titolo esemplificativo ma non esaustivo, fra le attività esterne sono comprese in particolare:

- raccolta, trasporto e smaltimento amianto da utenze domestiche. Ai fini della determinazione dei corrispettivi, tuttavia, la micro raccolta dell’amianto da utenze domestiche è da considerarsi ricompresa tra le attività di gestione dei RU laddove essa fosse stata già inclusa nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani alla data di pubblicazione del provvedimento (31 ottobre 2019);
- derattizzazione;
- disinfestazione zanzare;
- spazzamento e sgombero della neve;
- cancellazione scritte vandaliche;
- defissione di manifesti abusivi;
- gestione dei servizi igienici pubblici;
- gestione del verde pubblico;
- manutenzione delle fontane.

Quanto ai soggetti interessati, ARERA ha fornito un chiarimento, tramite le FAQ pubblicate sul proprio portale web, precisando che «I soggetti tenuti a predisporre il piano economico finanziario (di seguito: PEF) sono il gestore o i gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ivi inclusi i Comuni che gestiscono il servizio in economia. Qualora un servizio o una porzione dello stesso sia affidato ad uno o più gestori (ossia

siano operativi più gestori nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti), gli obblighi regolatori ricadono su tutti i gestori. Spetta all'Ente territorialmente competente verificare che tali soggetti siano identificabili come gestori del servizio, ovvero come soggetti effettivamente responsabili della gestione o, piuttosto, come meri prestatori d'opera»).

Viene quindi individuata una nuova figura, il "prestatore d'opera" (per la cui definizione si rimanda). Nelle FAQ l'Autorità chiarisce che «ferme restando le disposizioni contrattuali che regolano i rapporti fra Enti territorialmente competenti e meri prestatori d'opera, questi ultimi non sono tenuti a predisporre il PEF ai sensi del metodo tariffario rifiuti (di seguito: MTR).

Elementi sono contenuti nella delibera 3 marzo 2020, n. 57/2020/R/rif, dove testualmente al paragrafo 1.5 è riportato: «Non sono soggetti all'obbligo di predisporre il citato piano i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre una parte di piano economico finanziario. L'Ente territorialmente competente, nell'ambito delle procedure di acquisizione delle informazioni, verifica che i soggetti precedentemente tenuti a collaborare alla redazione del piano economico finanziario non siano considerati, a parità di attività svolte, meri prestatori d'opera». Quindi per chi opera in continuità, un "gestore" che in precedenza non aveva mai inviato il PEF non dovrà predisporre il PEF MTR.

La regolazione ARERA richiamata individua anche alcuni casi particolari:

- Caso di più gestori operativi nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e simili, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, secondo quanto stabilito dalla normativa di settore: «L'Ente territorialmente competente acquisisce, da ciascun soggetto affidatario, inclusi i comuni che gestiscono in economia, la parte di piano economico finanziario di competenza, nonché i dati e gli atti di pertinenza, al fine di ricomporre il piano economico finanziario da trasmettere all'Autorità ai sensi del comma 6.4 della deliberazione 443/2019/R/rif»(20).
- Caso dei prestatori d'opera: «Non sono soggetti all'obbligo di predisporre il citato piano i meri prestatori d'opera, ossia i soggetti che, secondo la normativa di settore, sono stabilmente esclusi dall'obbligo di predisporre una parte di piano economico finanziario. L'Ente territorialmente competente, nell'ambito delle procedure di acquisizione delle informazioni, verifica che i soggetti precedentemente tenuti a collaborare alla redazione del piano economico finanziario non siano considerati, a parità di attività svolte, meri prestatori d'opera»

Quanto al processo di approvazione del costo complessivo del servizio rifiuti urbani è invece delineato dall'art. 6 della delibera n. 443/2019. Gli attori di tale procedimento sono tre:

- 1) Il gestore del servizio: ha il compito di predisporre il PEF secondo quanto previsto dal MTR; deve quindi provvedere a rettificare le voci di costo, riclassificarle e allocarle secondo la metodologia stabilita dal MTR, nonché a corredare il Piano con una dichiarazione attestante la sua veridicità e una relazione che illustri il raccordo tra i dati riportati e i valori contabili (del. ARERA 443/2019, artt. 6.1 e 6.2).
- 2) L'Ente territorialmente competente (ETC): ha il compito di consolidare i PEF "grezzi" di ciascun gestore, di creare un PEF finale e di validarlo, verificando completezza, coerenza e congruità dei contenuti; per la validazione può avvalersi anche di un soggetto "dotato di adeguati profili di terzietà rispetto al gestore" (art. 6.3). L'ETC, inoltre «assume le pertinenti determinazioni e provvede a trasmettere all'Autorità la predisposizione del piano e i corrispettivi del servizio» (art. 6.4). Correlando quest'ultima espressione - non proprio lineare - con la clausola di salvaguardia costituita dall'art. 6.6, emerge con assoluta chiarezza il fatto che le "pertinenti determinazioni" dell'ETC corrispondono alla necessaria e usuale "approvazione" del PEF in sede locale, elemento imprescindibile e propedeutico alla determinazione delle tariffe applicabili. Si ricorda di nuovo che l'ETC è l'Ente di governo d'ambito (EGATO), se identificato dalla (non uniforme) normativa regionale e se operativo, mentre coincide con il Comune in tutti i contesti nei quali gli EGATO non sono stati definiti o non sono ancora operativi (cioè non svolge nessuna delle funzioni attribuite all'Ente Territorialmente Competente).
- 3) L'ARERA: verifica la coerenza regolatoria della documentazione e dei dati ricevuti, riservandosi la facoltà di richiedere ulteriori informazioni; in caso di esito positivo procede con l'approvazione finale dei corrispettivi (comma 6.5).

In ultimo, si ricorda che il gestore è inteso come il soggetto economico che ha in carico lo svolgimento dell'intero servizio rifiuti, o come l'insieme dei diversi soggetti che erogano singole parti del servizio, ivi inclusi i Comuni in caso di gestione in economia.

Dopo un breve richiamo della regolazione, allo scopo si ricorda che a parere della scrivente la Società SIA Srl sulla base della documentazione da noi analizzata ed a noi disponibile, **non** costituisce mero prestatore d'opera, d'altronde la relazione di congruità per i servizi di raccolta dei rifiuti urbani nei Comuni del Consorzio Cisa, in ottemperanza all'art. 34, comma 20 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 conv. in Legge 17 dicembre 2012 n. 221 integrata ai sensi dell'art. 192 del D.lgs. 18 Aprile 2016 n 50, di fatto costituisce implicito disconoscimento della possibile qualificazione della società quale mero prestatore.

Per Prestatore d'opera si richiama la definizione fornita dal Codice Civile, nel quale lo si definisce come "Parte" del contratto che si obbliga a compiere l'opera o il servizio, di norma un piccolo imprenditore ai sensi dell'art. 2083 del c.c., oppure un prestatore d'opera occasionale.

Nel caso di specie Società SIA Srl si qualifica quale Gestore del Servizio e quindi soggetto alla predisposizione del PEF Grezzo ai sensi del MTR ARERA, essendo le competenze del Consorzio (art. 2 della Convenzione) relative all'organizzazione e al coordinamento dei servizi, e spetta allo stesso nell'esercizio delle proprie funzioni di governo la competenza di scegliere e vigilare i soggetti gestori. Per approfondimenti si rimanda ai procedimenti sanzionatori già avviati dall'Autorità Nazionale nei confronti di altri gestori (affidatari di servizi nel perimetro della regolazione ed erroneamente ritenuti prestatori d'opera).

Considerato quanto sopra, il PEF pluriennale a noi consegnato non risulta conforme con le previsioni regolatorie dell'Autorità Nazionale, pur risultando coerente negli assunti di base. Si invita, nel corso del doveroso procedimento di approvazione del PEF da predisporre ai sensi del MTR, a valutare eventuali impatti conseguenti all'applicazione della regolazione ARERA sull'equilibrio economico finanziario pluriennale anche ai sensi dell'ex art. 4.5 e 4.6 del MTR.