

DELIBERAZIONE 16 NOVEMBRE 2021

491/2021/S/RIF

**IRROGAZIONE DI UNA SANZIONE AMMINISTRATIVA PECUNIARIA PER VIOLAZIONE IN
MATERIA DI REGOLAZIONE TARIFFARIA DEL SERVIZIO INTEGRATO DI GESTIONE DEI
RIFIUTI URBANI**

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

Nella 1181^a riunione del 16 novembre 2021

VISTI:

- la direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti come successivamente modificata e integrata dalla direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018;
- la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti come successivamente modificata e integrata;
- 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 direttiva 2018/852/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio;
- la legge 24 novembre 1981, n. 689 (di seguito: legge 689/81);
- l'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e s.m.i. (di seguito: legge 481/95);
- l'articolo 11 *bis* del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 e s.m.i., introdotto dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80 (di seguito: decreto-legge 35/05);
- l'articolo 45 del decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 e s.m.i. (di seguito: decreto legislativo 93/11);
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244 (di seguito: d.P.R. 244/01);
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito: decreto legislativo 267/00);
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)" (di seguito: legge 147/13);
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito: legge 205/17);
- il decreto del Ministero dell'interno 30 settembre 2020 (di seguito: decreto ministeriale 30 settembre 2020);
- l'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 14 giugno 2012, 243/2012/E/com, recante

“Adozione del nuovo regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni” e s.m.i. (di seguito: deliberazione 243/2012/E/com);

- la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 443/2019/R/rif (di seguito: deliberazione 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 3 marzo 2020, 57/2020/R/rif, recante “Semplificazioni procedurali in ordine alla disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti e avvio di procedimento per la verifica della coerenza regolatoria delle pertinenti determinazioni dell’ente territorialmente competente” (di seguito: deliberazione 57/2020/R/rif);
- la deliberazione dell’Autorità 15 dicembre 2020, 552/2020/R/rif, recante “Approvazione della predisposizione tariffaria, riferita all’anno 2020, proposta dal comune di Cagliari per il servizio di gestione integrata dei rifiuti sul pertinente territorio” (di seguito: deliberazione 552/2020/R/rif);
- il punto 1.6 della sezione “Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti – Domande e risposte” pubblicato sul sito internet dell’Autorità;
- la determinazione del Direttore della Direzione Sanzioni e Impegni dell’Autorità 24 marzo 2021, DSAI/7/2021/rif (di seguito: deliberazione DSAI/7/ 2021/rif);
- la delibera del Consiglio del Comune di Cagliari 30 settembre 2020 n. 110 (di seguito: delibera del Consiglio Comunale 110/2020).

FATTO:

1. Con deliberazione 552/2020/R/rif, l’Autorità ha concluso, con riferimento all’annualità 2020, il procedimento di verifica della coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessi dal Comune di Cagliari (in qualità di Ente territorialmente competente dell’omonimo territorio comunale, di seguito anche ETC), ai sensi dell’articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/rif e dell’articolo 3, comma 4, della deliberazione 57/2020/R/rif e, conseguentemente, ha approvato il piano economico e finanziario (PEF) e i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, presentati dal medesimo ETC per il 2020.
2. Con la citata deliberazione 552/2020/R/rif, l’Autorità ha, altresì, rilevato che, con nota del 30 settembre 2020 (acquisita con prot. Autorità 30829), l’ETC aveva informato l’Autorità di aver predisposto il PEF (approvato con delibera del Consiglio Comunale 110/2020), ai sensi dell’articolo 3, comma 4, della deliberazione 57/2020/R/rif, stante l’inerzia, che contestualmente veniva segnalata ai sensi dell’articolo 7 della deliberazione 443/2019/R/rif, del Raggruppamento Temporaneo di Imprese costituito da De Vizia Transfer S.p.A., ETAmbiente S.p.A. e Econord S.p.A. (di seguito anche R.T.I.) nella trasmissione dei dati richiestigli in qualità di gestore affidatario del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani nell’ambito tariffario di competenza, ai fini della procedura di approvazione di cui all’articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/rif.

3. Dall'esame della citata nota dell'ETC del 30 settembre 2020 e dei relativi allegati nonché della nota di De Vizia Transfer S.p.A. del 28 dicembre 2020 (acquisita con prot. Autorità 43806) è emerso che le società De Vizia Transfer S.p.A., ETAmbiente S.p.A. e Econord S.p.A. riunite in R.T.I., in violazione dell'articolo 6, commi 1 e 2, della deliberazione 443/2019/R/rif non avrebbero inviato tempestivamente all'ETC il PEF 2020, corredato dalle informazioni e dagli atti conformi alla regolazione vigente, nonostante fossero state sollecitate, ciascuna per quanto di propria competenza, dall'ETC all'invio dei dati con note del 3 marzo e del 20 maggio 2020.
4. Pertanto, con determinazione DSAI/7/2021/rif, l'Autorità ha avviato tre procedimenti nei confronti di De Vizia Transfer S.p.A., ETAmbiente S.p.A. e Econord S.p.A., quali gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani riuniti in raggruppamento temporaneo d'impresе, per l'accertamento delle violazioni in materia di regolazione tariffaria del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e per l'adozione dei relativi provvedimenti sanzionatori, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/1995.
5. Nel corso della fase istruttoria ETAmbiente S.p.A. (di seguito ETAmbiente o Società) non ha presentato memorie difensive.
6. Con nota del 21 luglio 2021 (prot. Autorità 29095), il Responsabile del procedimento ha comunicato le risultanze istruttorie.
7. Con nota del 2 settembre 2021 (prot. Autorità 33243), ETAmbiente ha inviato una memoria difensiva.

VALUTAZIONE GIURIDICA:

Contesto normativo

8. L'articolo 1, comma 527, della legge 205/2017 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”*.
9. La legge 147/2013, all'articolo 1, commi 639 e seguenti, ha istituito la TARI, quale componente dell'imposta unica comunale (IUC), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti a carico dell'utilizzatore, corrisposta in base a una tariffa commisurata ad anno solare; in particolare, il comma 683, dell'articolo 1, della legge 147/2013 dispone che il Consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal Consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia.
10. L'articolo 151, comma 1, del decreto legislativo 267/2000 prevede che il termine di approvazione del bilancio di previsione è fissato al 31 dicembre di ciascun anno, ma, per l'anno 2020, tale termine è stato ripetutamente rinviato prima al 31 marzo, poi al

30 aprile, poi al 30 settembre e infine al 31 ottobre 2020, con il decreto ministeriale del 30 settembre 2020.

11. Con la deliberazione 443/2019/R/rif e il relativo Allegato A, l’Autorità ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) determinando i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato di gestione dei rifiuti, per il periodo 2018-2021.
12. L’articolo 6 della citata deliberazione 443/2019/R/rif prevede specifiche disposizioni in merito alla procedura di approvazione della predisposizione tariffaria e in particolare che:
 - il gestore deve predisporre annualmente il PEF, secondo quanto previsto dal MTR, e trasmetterlo all’ETC corredato dalle informazioni e dagli atti ivi previsti (commi 1 e 2) affinché lo stesso ETC verifichi la completezza, la coerenza e la congruità dei dati e delle informazioni necessari alla elaborazione del PEF (comma 3);
 - l’ETC deve trasmettere la predisposizione del PEF e i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti urbani, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione (comma 4) all’Autorità affinché la stessa possa verificare la coerenza regolatoria degli atti, dei dati e della documentazione trasmessa e, in caso di esito positivo, approvare la predisposizione tariffaria (comma 5).
13. L’articolo 8, comma 1, della deliberazione 443/2019/R/rif precisa, in particolare, che con riferimento all’anno 2020, l’ETC trasmette all’Autorità, entro 30 giorni dall’adozione delle pertinenti determinazioni ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento, la predisposizione del PEF e i corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti urbani, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione.
14. L’articolo 7 della deliberazione 443/2019/R/rif prevede poi che l’ETC dia comunicazione all’Autorità dell’inerzia del gestore nella predisposizione e trasmissione dei documenti previsti dal citato articolo 6, richiedendone l’intervento per i seguiti di competenza.
15. Con la successiva deliberazione 57/2020/R/rif, l’Autorità – al fine di ridurre l’onere amministrativo per i soggetti interessati e in un’ottica di tutela degli utenti – ha introdotto specifiche semplificazioni procedurali (riguardanti la validazione dei dati e l’approvazione degli atti necessari), prevedendo in particolare che anche la mancata collaborazione da parte del gestore nei confronti dell’ETC nell’ambito della procedura di approvazione di cui all’articolo 6, commi 1 e 2, della deliberazione 443/2019/R/rif sia da considerarsi inerzia ai sensi dell’articolo 7 della medesima deliberazione.
16. L’articolo 3, comma 4, della deliberazione 57/2020/R/rif prevede, infine, che in caso di inerzia del gestore, l’ETC provvede alla predisposizione del PEF sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione e in un’ottica di tutela degli utenti; inoltre, il medesimo comma prevede che siano comunque esclusi incrementi dei corrispettivi e adeguamenti degli stessi all’inflazione.
17. La sezione “Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti – Domande e risposte” relativa alla deliberazione 443/2019/R/rif pubblicata sul sito *internet*

dell’Autorità, ha chiarito al punto 1.6 che *“nel caso di RTI a cui sia affidato il servizio integrato di gestione dei RU ciascun operatore partecipante al raggruppamento identificato come gestore è destinatario della regolazione dell’Autorità e, dunque, individualmente responsabile dell’adempimento agli obblighi previsti dalla medesima, ivi inclusi quelli di predisposizione e trasmissione del PEF”*.

Argomentazioni di ETAmbiente

18. Con la memoria del 2 settembre 2021, la Società ha svolto le proprie argomentazioni difensive.

19. In primo luogo, la Società nega che possa esserle contestata l’inerzia che costituisce il presupposto per l’avvio del procedimento sanzionatorio. A sostegno di questa tesi, la Società evidenzia che: a) il Comune di Cagliari ha inviato le proprie comunicazioni sempre alla sola De Vizia Transfer, quale mandataria del R.T.I. e mai direttamente alla Società; b) da detta circostanza risulterebbe chiaro che il Comune ha individuato come gestore il R.T.I., rappresentato dall’impresa mandataria; c) il soggetto obbligato alla trasmissione del c.d. “PEF grezzo” era quindi il R.T.I. in persona dell’impresa mandataria, alla quale spetta in forza dell’atto di costituzione la rappresentanza esclusiva, anche processuale, nei rapporti con la stazione appaltante; d) la mandataria *“non [avrebbe] in alcun modo contestato la propria rappresentanza dell’intero raggruppamento ed anzi ha operato, anche attraverso condotte concludenti e coerenti, a nome dell’intero raggruppamento”*, nella specie manifestando la volontà di adempiere direttamente alle richieste dell’ETC (salvo poi provvedere in ritardo); e) pertanto, ETAmbiente non può essere individuata quale soggetto, autonomamente e direttamente tenuto all’obbligo di provvedere alla trasmissione del c.d. “PEF grezzo”, la cui omissione possa essere qualificata come inerzia ai sensi dell’articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/rif.

La Società richiama altresì, a conferma della propria tesi, la circostanza che, con riferimento alla predisposizione del PEF 2021, il Comune di Cagliari ha chiesto la trasmissione dei dati a tutti i componenti del R.T.I., singolarmente considerati, ricevendone riscontro.

20. In secondo luogo, sempre sul piano oggettivo, la Società afferma che il presupposto per l’avvio del procedimento sanzionatorio per violazione dell’articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/rif non è il mero ritardo e/o omissione della trasmissione del c.d. PEF grezzo, ma l’inerzia che è costituita dalla mancata collaborazione con l’ETC nella fase di costruzione ed elaborazione del PEF (così l’articolo 3, comma 1, della deliberazione 57/2020/R/rif), inerzia che quindi deve essere necessariamente valutata ed apprezzata anche in relazione alla condotta dell’ETC. In questa prospettiva, dovrebbe leggersi il “meccanismo di garanzia” di cui all’articolo 7 della deliberazione 443/2019/R/rif che postula il coinvolgimento della stessa Autorità che potrà sanzionare solo se ricorrono i presupposti consistenti appunto in una inerzia come sopra rappresentata.

21. La Società nega poi la sussistenza dell’elemento soggettivo dell’illecito amministrativo contestatole, richiamando le incertezze applicative su: a) l’ambito di

- applicazione del MTR anche agli appalti; b) il riparto di competenze tra Comune e gestore ai fini della predisposizione del PEF; c) l'effettiva entrata in vigore del MTR; d) i termini di approvazione dei PEF da parte dei singoli Comuni; e) l'interpretazione e l'applicazione del MTR con conseguenti ricadute sulla capacità dei singoli gestori di predisporre in modo tempestivo i dati oggetto dei c.d. "PEF grezzi"; f) la coincidenza dei termini previsti per la trasmissione dei dati relativi ai c.d. PEF grezzi e le limitazioni connesse alla gestione della pandemia da Covid-19.
22. A parere della Società dovrebbe poi essere presa in considerazione la circostanza che il termine di approvazione del PEF 2020, coincidente con il termine di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali, nel 2020 è stato più volte prorogato (al 31 marzo, al 31 aprile, al 30 settembre e al 31 ottobre 2020) e che l'articolo 107 del decreto legge n. 18/2020 ha previsto la facoltà per gli enti locali di approvare, in via ordinaria, il PEF 2020 e le tariffe TARI 2020 entro il termine differito del 31 ottobre 2020 di approvazione del bilancio di previsione ovvero di applicare, in via straordinaria, per il 2020 le tariffe TARI 2019 e poi procedere al relativo conguaglio sulla base dell'approvazione del PEF 2020, entro il termine del 31 dicembre 2020. La Società, pur riconoscendo la piena legittimità della scelta del Comune di Cagliari di approvare il PEF entro il termine del 30 settembre 2020, afferma di essersi dunque trovata "spiazzata" di fronte alla scelta del Comune di non disporre del maggior termine derivante dalle proroghe largamente preannunciate.
23. In via subordinata, la Società svolge ulteriori argomentazioni ai fini della quantificazione della eventuale sanzione. A tal riguardo l'Autorità dovrebbe considerare, sotto il profilo della gravità della violazione, le seguenti circostanze: a) i dati sarebbero stati sia pure tardivamente inviati all'ETC; b) il ritardo nella trasmissione del PEF grezzo non ha comunque impedito al Comune di elaborare il PEF con i dati a propria disposizione; c) la violazione contestata ha avuto un'estensione temporale e territoriale circoscritta, dal momento che si è trattato di un mero ritardo nell'invio dei dati, in fase di primissima applicazione del nuovo Metodo Regolatorio e in un contesto di assoluta emergenza generata dalla pandemia in corso; d) la violazione contestata sarebbe dipesa anche dalla condotta concorrente del Comune di Cagliari e da scelte discrezionali, sia pure legittime, del medesimo Comune, il quale ben avrebbe potuto sia sollecitare ulteriormente il gestore e sia avvalersi dell'opzione prevista dall'articolo 107 del decreto legge 18/2020; e) la violazione contestata non ha recato pregiudizio né al mercato né agli utenti né ha generato profitti per il gestore.
24. Sotto il profilo della personalità dell'agente, la Società – premessa la propria operatività in diverse realtà regionali e comunali – richiama il proprio comportamento collaborativo nei confronti di ETC diversi dal Comune di Cagliari ai fini della predisposizione del PEF, gli oneri organizzativi determinati dall'introduzione del nuovo MTR ed infine la condotta diligente tenuta nei confronti del Comune di Cagliari in relazione all'approvazione del PEF 2021.

Valutazione delle argomentazioni della società

25. Le argomentazioni della Società non risultano fondate per le seguenti ragioni.
26. Quanto alla contestazione relativa alla qualificazione della Società quale “gestore”, in via generale si rileva che l’articolo 48 del d. lgs. 50/2016, nel prevedere che nel R.T.I. al mandatario spetta la rappresentanza esclusiva anche processuale dei mandanti nei confronti della stazione appaltante, precisa che *“la stazione appaltante, tuttavia, può far valere direttamente le responsabilità facenti capo ai mandanti”* (comma 15), ciò in linea con quanto previsto dal comma 5 dello stesso articolo 48 secondo il quale *“l’offerta degli operatori economici raggruppati o dei consorziati determina la loro responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante, nonché nei confronti del subappaltatore e dei fornitori. Per gli assuntori di lavori scorporabili e, nel caso di servizi e forniture, per gli assuntori di prestazioni secondarie, la responsabilità è limitata all’esecuzione delle prestazioni di rispettiva competenza, ferma restando la responsabilità solidale del mandatario”*. Il potere di rappresentanza del mandatario non elide quindi, come d’altra parte è ovvio, la responsabilità dei singoli componenti del R.T.I. neanche nei confronti della stazione appaltante (e ciò a prescindere da qualsivoglia manifestazione di volontà del mandatario stesso che peraltro nel caso di specie non sussiste). *A fortiori* detta forma di aggregazione di imprese - che come noto è volta a favorire la partecipazione alle procedure di gara per la stipula di contratti pubblici - non può tradursi nella irresponsabilità dei singoli componenti del R.T.I. al di fuori del rapporto contrattuale con la stazione appaltante e dunque nel caso di una violazione della Regolazione che, in considerazione del principio della responsabilità personale valevole anche per gli illeciti amministrativi, non potrebbe in alcun modo essere contestata né al R.T.I. (privo di soggettività giuridica) né all’impresa mandataria (che può rispondere solo del fatto proprio). E infatti, lo stesso articolo 48, al comma 16, chiarisce che *“il rapporto di mandato non determina di per sé organizzazione o associazione degli operatori riuniti, ognuno dei quali conserva la propria autonomia ai fini della gestione, degli adempimenti fiscali e degli oneri sociali”*. Dette disposizioni generali risultano peraltro tutte riprese nell’atto costitutivo dell’A.T.I. allegato dalla Società alla memoria di replica alle risultanze istruttorie. Con riferimento poi al caso di specie valgono le seguenti osservazioni. In primo luogo, la circostanza secondo cui spetta a ciascun ETC – in qualità di soggetto responsabile della procedura di validazione del piano economico finanziario ai sensi dell’articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/rif – individuare il/i gestore/i del servizio integrato o di uno dei servizi che lo compongono per tutte le finalità inerenti agli obblighi regolatori. In particolare, quando, come nella specie, un ambito tariffario sia servito da più gestori è a tal scopo previsto che l’ETC *“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 (...)”* (art. 1, comma 4, della deliberazione 57/2020/R/rif) ed è sempre l’ETC a dover verificare che quei soggetti non debbano, piuttosto qualificarsi come meri prestatori d’opera e, pertanto, non essere obbligati alla trasmissione dei dati richiesti (art. 1, comma 5, della

deliberazione 57/2020/R/Rif). Nel caso di specie, l'ETC ha individuato, quale gestore, il R.T.I. e pertanto, nel rispetto delle disposizioni sopra richiamate, ha inviato i diversi - e peraltro non dovuti - solleciti acquisiti agli atti del presente procedimento (il primo del 3 marzo 2020 e il secondo del 20 maggio 2020) all'intero R.T.I., riferendosi espressamente a ciascun componente, in qualità di soggetto obbligato per la propria parte, e non invece come vorrebbe la Società alla sola mandataria. I solleciti risultano infatti indirizzati testualmente alla "ATI De Vizia Transfer – Econord – ETA presso la mandataria De Vizia Transfer s.p.a." e trasmessi alla casella di posta elettronica certificata recante la ditta della società mandataria (titolare appunto del potere di rappresentanza e presso la cui sede legale le società mandanti hanno eletto domicilio, come risulta dall'atto costitutivo dell'A.T.I. acquisito agli atti), di tal che l'eventuale (e non provata) mancata ricezione degli stessi da parte delle società mandanti è circostanza che atterrebbe ai soli rapporti interni tra i componenti del R.T.I. e non sarebbe pertanto rilevante nel presente procedimento. In senso contrario non rileva la circostanza che il Comune di Cagliari con riferimento alla predisposizione del PEF 2021, abbia chiesto la trasmissione dei dati a tutti i componenti del R.T.I., singolarmente considerati, ricevendone riscontro, trattandosi di una modalità di comunicazione affatto dovuta e al più riconducibile al tentativo dell'ETC di evitare *in radice* per il 2021 eccezioni come quella sollevata nell'ambito del presente procedimento.

27. Infine, deve considerarsi che anche l'Autorità nella sezione "Domande e Risposte" presente sul proprio sito web ha chiarito, in modo del tutto coerente alle disposizioni generali in materia di R.T.I. sopra richiamate, che, nel caso in cui il servizio di gestione dei rifiuti sia affidato ad un R.T.I., tutti i relativi componenti devono ritenersi qualificabili alla stregua di "gestori" ai fini della regolazione.
28. Quanto alla qualificazione del comportamento della Società come vera e propria inerzia e non come mero ritardo ai fini dell'esercizio del potere sanzionatorio di cui all'articolo 7 della delibera 443/2019/R/rif – premesso che con deliberazione 57/2020/R/rif, l'Autorità ha chiarito che anche la mancata collaborazione da parte del gestore nei confronti dell'ETC nell'ambito della procedura di approvazione di cui all'articolo 6, commi 1 e 2, della deliberazione 443/2019/R/rif debba considerarsi inerzia ai sensi dell'articolo 7 della medesima deliberazione – è sufficiente richiamare tre dati oggettivi. Il primo è che il Comune di Cagliari ha inviato ben due solleciti (in data 3 marzo e 20 maggio 2020) alla Società, con le modalità sopra descritte, indicando precise scadenze per l'invio dei dati (rispettivamente il 12 marzo 2020 e il 5 giugno 2020) e soprattutto espressamente comunicando di "intende[re] approvare in tempi brevi il Piano Economico Finanziario 2020 ai fini dell'applicazione della TARI", di tal che nessun affidamento poteva riporsi sulla volontà del Comune di avvalersi delle proroghe che sarebbero state eventualmente previste. In secondo luogo, rileva la data di deliberazione del piano economico finanziario da parte dell'ETC che – nella specie – ha coinciso con il termine ultimo allora previsto dalla normativa vigente, cioè il 30 settembre 2020, per l'approvazione del bilancio di previsione. Invero, solo in quella data con decreto ministeriale è stata differita al 31 ottobre 2020 la scadenza per la deliberazione del bilancio di previsione (e quindi del

PEF e delle tariffe TARI 2020). Appare quindi evidente che non era in facoltà dell'ETC deliberare il piano economico finanziario (e di seguito le tariffe 2020) oltre i termini di legge (all'epoca la data del 30 settembre 2020) allo scopo di attendere la sollecitata trasmissione di quanto previsto dall'articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/rif; così come non può logicamente ritenersi che l'ETC dovesse attendere, confidando nell'accoglimento delle istanze di differimento del termine medesimo poi avvenuta al 31 ottobre 2020 con il decreto ministeriale 30 settembre 2020. In terzo luogo, occorre tener conto della data di trasmissione di dati e documenti contabili da parte di De Vizia Transfer che è avvenuta solo il 18 dicembre 2020 (con la nota acquisita con prot. Autorità 42865), quindi comunque ben oltre il predetto termine del 31 ottobre e, soprattutto, quando il procedimento di approvazione tariffaria era stato concluso con deliberazione di questa Autorità 552/2020/R/rif del 15 dicembre 2020. Conseguentemente, non può che rilevarsi che la Società ha agito in modo del tutto intempestivo e peraltro in modo non conforme ai criteri del MTR, in considerazione dell'inserimento dei dati di Econord e ETAmbiente quali costi per servizi, come se le due Società non fossero gestori del servizio, ciò come risulta anche dalla nota del Comune di Cagliari del 23 dicembre 2020 (acquisita con prot. Autorità 43611) inviata al R.T.I. e dalla relativa risposta di De Vizia Transfer del 29 dicembre 2020 (acquisita con prot. Autorità 44053).

29. Inoltre, in merito alla mancata attivazione del meccanismo di garanzia previsto dall'articolo 7, comma 2, della delibera 443/2019/R/rif, si osserva che a normativa vigente l'Autorità irroga sanzioni: a) "*in caso di inosservanza dei propri provvedimenti*" (così espressamente l'articolo 2, comma 20, lett. c) della legge 481/95 istitutiva dell'Autorità), b) senza che sia perciò necessario – e che quindi possa configurarsi quale condizione di procedibilità – alcun atto di diffida/intimazione rispetto al quale infatti la Regolazione, laddove come nel caso di specie lo prevede, fa *comunque* salvo l'esercizio del potere sanzionatorio (articolo 7 della deliberazione 443/2019/R/rif). L'Autorità quindi con il presente procedimento, lungi dall'aver usato una qualsivoglia discrezionalità, ha fatto esercizio del potere sanzionatorio attribuitole per legge, garantendo peraltro all'esercente il più ampio contraddittorio che tuttavia non ha condotto all'acquisizione di elementi idonei a scriminare la condotta contestata.
30. Le asserite e invero assai generiche "incertezze applicative" richiamate dall'esercente nella memoria di replica alle risultanze istruttorie non possono in alcun modo scriminare la condotta contestata, ma possono in parte valere sotto il profilo della quantificazione. La disposizione violata (articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/rif) definisce in modo chiaro competenze e procedimento per l'approvazione tariffaria. Nessun dubbio sussiste nemmeno circa il fatto che la regolazione dell'Autorità e quindi la disposizione violata si applichi *a prescindere dal titolo giuridico* in forza del quale viene svolta l'attività di gestione dei rifiuti urbani (come ora confermato dalla sentenza del Tar Lombardia, Sezione Prima, 17 agosto 2021, n. 1938), né sulla vigenza del MTR al momento del perfezionamento dell'illecito amministrativo contestato, né sulla effettiva capacità di un operatore

- economico, quale è la Società, di adempiere tempestivamente all'obbligo violato, sia pure in una situazione di emergenza sanitaria.
31. Quanto alla contestazione relativa alla tempistica di approvazione del PEF da parte del comune di Cagliari si osserva che la data di deliberazione del PEF da parte dell'ETC – nella specie – ha coinciso con il termine ultimo allora previsto dalla normativa vigente, cioè il 30 settembre 2020, per l'approvazione del bilancio di previsione. Invero solo in quella data con decreto ministeriale è stata differita al 31 ottobre 2020 la scadenza per la deliberazione del bilancio di previsione (e quindi del PEF e delle tariffe TARI 2020). L'articolo 107, commi 4 e 5 del decreto legge 18/2020 si limitava a dare agli enti locali un'alternativa, del tutto facoltativa, tra deliberare (in via ordinaria) il PEF 2020 e le tariffe TARI 2020 entro il termine per l'approvazione del bilancio di previsione (differito fino al 31 ottobre 2020) oppure confermare (in via straordinaria) per l'anno 2020 le tariffe TARI 2019, senza previa approvazione del PEF 2020, salvo deliberarlo successivamente e comunque entro il 31 dicembre 2020 (nel rispetto delle regole sui conguagli pure ivi previste).
32. Appare quindi evidente che una volta che l'ETC aveva legittimamente – come riconosciuto dalla stessa Società – optato per la via ordinaria, non avrebbe potuto deliberare il piano economico finanziario (e di seguito le tariffe 2020) oltre i termini di legge (all'epoca la data del 30 settembre 2020) allo scopo di attendere la sollecitata (con le note del 3 marzo e del 20 maggio 2020) trasmissione di quanto previsto dall'articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/rif; così come non può logicamente ritenersi che l'ETC dovesse attendere, confinando nell'accoglimento delle istanze di differimento del termine medesimo poi avvenuta al 31 ottobre 2020 con il decreto ministeriale 30 settembre 2020; né d'altra parte può rilevare l'effetto spiazzamento richiamato dalla Società per non essersi il Comune avvalso di proroghe di termini di legge sulle quali nessuno poteva/doveva fare affidamento nello svolgimento della propria attività, tanto più che con il sollecito del 5 giugno 2020 il Comune aveva espressamente comunicato di *“intende[re] approvare in tempi brevi il Piano Economico Finanziario 2020 ai fini dell'applicazione della TARI”*. Nel caso di specie, peraltro, una trasmissione di dati e documenti contabili da parte di De Vizia Transfer S.p.A. è avvenuta solo in data 18 dicembre 2020 (con la nota acquisita con prot. Autorità 42865), quindi ben oltre il predetto termine del 31 ottobre, quando peraltro il procedimento di approvazione tariffaria era stato concluso con deliberazione di questa Autorità 552/2020/R/rif del 15 dicembre 2020 e comunque non rispettando i criteri del MTR (anche tenuto conto della nota del Comune di Cagliari del 23 dicembre 2020, acquisita con prot. Autorità 43611, inviata al R.T.I.).

QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE:

33. L'articolo 11 della legge 689/81 prevede che la quantificazione della sanzione sia compiuta in applicazione dei seguenti criteri:
- a) gravità della violazione;
 - b) opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione;

- c) personalità dell'agente;
 - d) condizioni economiche dell'agente.
34. L'Autorità applica i criteri di cui al sopra citato articolo 11 alla luce di quanto previsto dagli articoli 24 e ss. del Regolamento Sanzioni.
35. Sotto il profilo della *gravità della violazione*, l'accertata condotta omissiva della società ha violato norme della regolazione tariffaria volte a garantire la *piena* corrispondenza tra i costi efficienti riconoscibili e i costi effettivamente sostenuti dal gestore nonché la loro piena copertura attraverso la tariffa approvata per l'anno di riferimento. La gravità della violazione non risulta attenuata dalla trasmissione in data 18 dicembre 2020 dei dati e documenti contabili da parte di De Vizia Transfer (con la nota acquisita con prot. Autorità 42865) per le ragioni di cui al punto 32. Né rileva la circostanza che il Comune abbia comunque potuto predisporre il PEF 2020 con i "dati disponibili" e quindi senza quelli relativi alla Società. La circostanza che l'articolo 3, comma 4, della deliberazione 57/2020/R/rif preveda che l'ETC – a fronte dell'inerzia del gestore obbligato – redige un PEF sulla base degli elementi conoscitivi a disposizione, sottoposto ad una stringente clausola di non superamento dei corrispettivi previsti per il servizio e già approvati per l'anno precedente, non può evidentemente ritenersi una dimostrazione di superfluità degli adempimenti posti dalla regolazione in capo al gestore. La nuova metodologia tariffaria poggia, infatti, sulla copertura dei costi riconoscibili ed efficienti che siano stati effettivamente sostenuti dal gestore nell'anno di riferimento (a-2) e che devono essere desunti e giustificati sulla base delle fonti contabili obbligatorie, che evidentemente sono nell'esclusiva disponibilità del gestore che li sostiene al quale è richiesto, pertanto, di estrapolare i dati richiesti ai fini del calcolo delle voci previste dal MTR nonché di attestarne la conformità alle scritture contabili impiegate e rese disponibili per la successiva verifica (articolo 6, della deliberazione 443/2019/R/rif e del suo Allegato A). La gravità della violazione risulta, tuttavia, attenuata dalla circostanza che la condotta omissiva è stata posta in essere in fase di prima attuazione del MTR e quindi in un contesto che presenta molteplici elementi di novità da valutare ai fini della quantificazione della sanzione stessa.
36. Con riferimento ai criteri dell'*opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione e della personalità dell'agente* non risultano circostanze rilevanti.
- La collaborazione richiamata dall'articolo 27 del Regolamento Sanzioni ai fini della quantificazione della sanzione è infatti quella che si riferisce all'attività istruttoria svolta dall'Autorità nell'esercizio del potere sanzionatorio ovvero quella volta al miglioramento delle condizioni dei mercati regolamentati. La Società invece richiama una generica collaborazione prestata agli ETC diversi dal Comune di Cagliari nell'attività di predisposizione dei PEF, collaborazione che non può quindi rilevare nel presente procedimento, come non rilevano le altre generiche circostanze dedotte che costituiscono mero adempimento di doveri.
37. Per quanto attiene alle *condizioni economiche dell'agente*, dal bilancio d'esercizio relativo all'anno 2020 risulta un fatturato rilevante pari a euro 42.256.728.

38. Alla luce di tutto quanto sopra, la sanzione per la violazione dell'articolo 6, commi 1 e 2, della deliberazione 443/2019/R/rif è determinata nella misura del minimo edittale di euro 2.500,00 (duemilacinquecento)

DELIBERA

1. di accertare la violazione, da parte della società ETAmbiente S.p.A., nei termini di cui in motivazione, dell'articolo 6, commi 1 e 2, della deliberazione 443/2019/R/rif.
2. di irrogare, nei confronti della società, ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 481/95, una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura del minimo edittale di euro 2.500,00 (duemilacinquecento);
3. di ordinare alla società di pagare le sanzioni irrogate entro il termine di 30 giorni dalla data di notifica del presente provvedimento, con versamento diretto al concessionario del servizio di riscossione, oppure mediante delega ad una banca o alla Poste Italiane S.p.A. presentando il modello "F23" (recante codice ente QAE e codice tributo "787T"), come previsto dal decreto legislativo 237/97;
4. di avvisare che, decorso il termine di cui al precedente punto 3, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento (codice tributo "788T"); in caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, saranno applicate le maggiorazioni di cui all'articolo 27, comma 6, della legge 689/81 (codice tributo "789T");
5. di ordinare alla società di comunicare l'avvenuto pagamento della sanzione amministrativa irrogata all'Autorità, mediante l'invio di copia del documento attestante il versamento effettuato via mail all'indirizzo protocollo@pec.arera.it entro cinque giorni dalla sua effettuazione;
6. di comunicare il presente provvedimento a ETAmbiente S.p.A. (P.IVA 06870020481) mediante pec all'indirizzo etaspa@pec.it, e pubblicarlo sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

Avverso il presente provvedimento può essere proposto ricorso dinanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, sede di Milano, entro il termine di 60 giorni dalla data di notifica dello stesso oppure ricorso straordinario al Capo dello Stato, entro il termine di 120 giorni.

16 novembre 2021

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini