

**DELIBERAZIONE 16 NOVEMBRE 2021**

**492/2021/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<sup>a</sup> 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. Con nota del 27 aprile 2021 (acquisita con prot. Autorità 19049) Econord S.p.A. (di seguito: Econord o Società) ha formulato una richiesta di accesso ai documenti, riscontrata dal responsabile del procedimento con nota del 27 maggio 2021 (prot. Autorità 22765).
  6. Nel corso dell'istruttoria la società con la nota 21 maggio 2021 (acquisita con prot. Autorità 22179) ha inviato una memoria difensiva.
  7. Con nota del 21 luglio 2021 (prot. Autorità 29094), il Responsabile del procedimento ha comunicato le risultanze istruttorie.
  8. Con nota del 6 settembre 2021 (prot. Autorità 33465), la società ha inviato una memoria di replica.

#### **VALUTAZIONE GIURIDICA:**

##### ***Contesto normativo***

9. 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”*.
10. 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.
11. 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.
  12. 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.
  13. 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).
  14. 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.
  15. 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.
  16. 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.
  17. 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.

18. 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 Econord**

19. Con la memoria difensiva del 21 maggio 2021, la Società ha preliminarmente formulato una richiesta di archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato con determinazione DSAI/7/2021/rif e ha, altresì, nel merito delle contestazioni, formulato le seguenti considerazioni.
20. In primo luogo, la Società ritiene che il procedimento sanzionatorio sarebbe “ingiusto ed errato”, sia perché la società sarebbe del tutto estranea al comportamento intempestivo contestato sia perché non si sarebbe verificata alcuna intempestiva trasmissione dei dati.
21. Afferma, infatti, Econord sotto il primo profilo che il procedimento in parola sarebbe improcedibile in quanto non sarebbe stato preceduto dal compimento delle attività previste dall’articolo 7 della deliberazione 443/2019/R/rif, ovvero dalla trasmissione di un atto di diffida che, solo ove fosse stata seguita dalla “perdurante inerzia” del gestore, avrebbe dato titolo all’Autorità di procedere con formale intimazione e, nel caso, ad un avvio di procedimento sanzionatorio.
22. In secondo luogo, la Società ritiene in radice di essere stata erroneamente destinataria della contestazione formulata con la determinazione 7/2021/DSA//rif. La Società afferma, infatti, di non poter essere identificata come gestore, cioè come soggetto responsabile della trasmissione dei dati richiesti dall’articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/rif, spettando tale responsabilità unicamente a De Vizia Transfer S.p.A. in qualità di mandataria del R.T.I. risultato aggiudicatario dell’affidamento del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani da parte del comune di Cagliari. In tal senso deporrebbe, a detta della società, anche la definizione di gestore contenuta nell’articolo 1 del MTR che quando “fa riferimento al soggetto affidatario del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani [...] si riferisce al R.T.I. in quanto tale e non anche al singolo suo componente, il quale, certo, non è affidatario del servizio”.
23. A tal proposito la Società soggiunge che il Comune di Cagliari non avrebbe mai inviato alla stessa Econord richieste né solleciti a trasmettere, per quanto di competenza, dati e documenti richiesti dalla regolazione proprio in ragione della consapevolezza della esclusiva responsabilità della mandataria in tal senso.
24. La Società contesta, altresì, l’addebito di ogni responsabilità nel mancato invio di quanto indicato all’articolo 6 della deliberazione 443/2019/R/rif, poiché non si

sarebbe tenuto conto del fatto che il Comune avrebbe predisposto anticipatamente il PEF 2020, ritenendo erroneamente che fosse perentorio il termine del 30 settembre 2020, mentre, ai sensi dell'art. 107 del decreto-legge 18/2020, avrebbe ben potuto approvarlo il 31 dicembre 2020, e senza che peraltro “abbia in alcun modo giustificato il mancato esercizio di tale facoltà”. Qualora il Comune, a detta della Società, non avesse ritenuto perentorio il termine del 30 settembre 2020, l'invio dei dati non si sarebbe configurato come intempestivo, tenuto conto che la mandataria De Vizia Transfer S.p.A. aveva comunque provveduto a trasmettere i dati richiesti in data 18 dicembre 2020 (con la nota acquisita con il prot. Autorità 42865).

25. Infine, laddove le precedenti argomentazioni non fossero sufficienti a fondare l'istanza di archiviazione del procedimento, la Società chiede la sospensione del presente procedimento fino all'esito definitivo del contenzioso instaurato dalla medesima Società innanzi al Tar Lombardia (R.G. 805/2020) avverso la deliberazione 443/2019/R/rif; ciò in quanto l'eventuale annullamento della regolazione impugnata comporterebbe, ad avviso della stessa, la caducazione del procedimento sanzionatorio.
26. Con la memoria di replica alle risultanze istruttorie, Econord insiste per l'archiviazione del presente procedimento sulla base delle seguenti considerazioni:
- a) in mancanza della diffida del Direttore della Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati, non si sarebbe integrata la condizione della “perdurante inerzia” richiesta dall'articolo 7 della deliberazione 443/2019/R/rif per l'avvio del procedimento sanzionatorio;
  - b) in assenza dell'atto di diffida di cui all'articolo 7 della deliberazione 443/2019/R/rif, il procedimento sanzionatorio sarebbe improcedibile, non potendo la riserva di esercizio del potere sanzionatorio prevista dal medesimo articolo 7 attribuire all'Autorità “*un indiscriminato uso del potere sanzionatorio*”;
  - c) Econord non potrebbe qualificarsi quale gestore, poiché il Comune di Cagliari ha affidato il servizio ad un R.T.I., motivo per il quale il Comune ha inviato i solleciti del 3 marzo e del 20 maggio 2020 “*all'RTI, in quanto tale (in persona della capogruppo mandataria, titolare della relativa rappresentanza)*”, circostanza quest'ultima che fornirebbe “*prova dell'assenza non solo di qualsivoglia individuazione dei singoli componenti del medesimo RTI quali autonomi gestori responsabili in parte qua bensì anche della volontà di non considerarli e trattarli come tali, continuando a ritenerli mandanti e mandatario del RTP*”; d'altra parte, sostiene la Società “*non risult[a] nessuna possibile determinazione, atto o decisione del Comune di Cagliari che identifichi espressamente o formalmente Econord s.p.a. quale gestore nell'ambito del servizio di gestione attualmente in essere presso tale ente territoriale*”; né a sostegno della responsabilità del singolo partecipante al R.T.I. potrebbero valere le FAQ richiamate dalla comunicazione delle risultanze istruttorie che, alla luce della giurisprudenza citata (Cons. Stato 20 luglio 2021, n. 1275), non sarebbero “*vere e proprie fonti del diritto*”;
  - d) il Comune avrebbe dovuto giustificare la mancata utilizzazione delle proroghe disposte dal Legislatore, tanto più che le stesse sono state disposte in considerazione dell'emergenza sanitaria.

27. Con la medesima memoria, la Società contesta la comunicazione delle risultanze istruttorie in punto di quantificazione della eventuale sanzione sulla base delle seguenti argomentazioni:
- a) la condotta omissiva contestata ad Econord non avrebbe leso in alcun modo né la generale tempistica per l'approvazione della tariffa, né i diritti dell'utenza finale, i quali sono stati comunque tutelati dalla esistenza e applicazione di una tariffa regolarmente approvata;
  - b) dovrebbe trovare valorizzazione la circostanza che il R.T.I. avrebbe trasmesso la documentazione richiesta al Comune di Cagliari; a parere della Società poi *“come detto nella propria memoria [del 21 maggio 2021], Econord ha trasmesso i dati di propria competenza alla mandataria tempestivamente: nelle risultanze istruttorie non risulta smentita tale circostanza”*.
28. In via graduata e con salvezza di gravame, la Società con la memoria di replica alla comunicazione delle risultanze istruttorie chiede che l'eventuale sanzione sia determinata *“in coerenza e proporzione con il suo comportamento (diligente e corretto) e con gli obblighi e poteri attribuiti dal contratto di appalto stipulato con il Comune di Cagliari”*.

#### ***Valutazione delle argomentazioni di Econord S.p.A***

29. Le argomentazioni della società non sono accoglibili per le seguenti ragioni.
30. Innanzitutto, si asserisce che il procedimento sanzionatorio sarebbe improcedibile e dovrebbe essere archiviato in quanto non si sarebbe verificata la “perdurante inerzia” ovvero, a seguito della richiesta di attivazione del meccanismo di garanzia previsto dall'articolo 7 della deliberazione 443/2019/R/rif (trasmessa in data 30 settembre 2020 dal Comune di Cagliari), l'Autorità non avrebbe previamente diffidato e poi intimato la Società. L'argomentazione va disattesa in quanto 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 esercitato il 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.
31. Quanto alla contestazione relativa alla qualificazione di Econord quale “gestore”, non può essere accolta l'argomentazione relativa alla titolarità in capo alla mandataria del potere di rappresentanza dei mandanti nei confronti della stazione appaltante per tutte le operazioni e gli atti di qualsiasi natura dipendenti dall'appalto. L'argomentazione è del tutto priva di fondamento. Sotto il profilo generale, è sufficiente osservare 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. *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”*. Con riferimento poi al caso di specie valgono le seguenti osservazioni, già svolte nella comunicazione delle risultanze istruttorie. 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’art. 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. 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 risultano aver eletto domicilio), 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 volto all'accertamento della violazione di una disposizione chiara nel proprio contenuto precettivo.

32. Alla luce di quanto sopra risulta priva di pregio l'affermazione della società relativa alla mancanza di valore giuridico della sezione "Domande e Risposte" presente sul sito dell'Autorità in cui si chiarisce 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. Il chiarimento contenuto in detta sezione non ha infatti alcuna portata innovativa, limitandosi ad esplicitare il principio per il quale i partecipanti a un R.T.I. sono responsabili dell'attività svolta e quindi delle proprie condotte commissive od omissive. A ciò aggiungasi che la società cita solo parzialmente il parere del Consiglio di Stato n. 1275 del 20 luglio 2021. In esso si afferma infatti che *"non può essere sottovalutato l'effetto che le risposte alle FAQ producono sui destinatari, a partire dall'affidamento nei confronti di chi (l'amministrazione) fornisce le risposte. In definitiva, le risposte alle FAQ, pur nella loro atipicità, si pongono a metà strada tra le disposizioni di carattere normativo, per loro natura (almeno di regola) generali e astratte e inidonee quindi a prevedere ogni loro possibile applicazione concreta, e il singolo esercizio della funzione amministrativa da parte di una pubblica amministrazione (...). Fatta questa premessa, si può agevolmente riconoscere che vale per le risposte alle FAQ quanto enucleato dal Consiglio di Stato con riferimento alle gare di appalto: "chiarimenti in ordine alla valenza di alcune clausole della lex di gara dal significato poco chiaro, essendo forniti dalla stazione appaltante anteriormente alla presentazione delle offerte, esse non costituiscono un'indebita, e perciò illegittima, modifica delle regole di gara, ma una sorta d'interpretazione autentica, con cui l'Amministrazione chiarisce la propria volontà provvedimentale, in un primo momento poco intelligibile, precisando e meglio delucidando le previsioni della lex specialis (Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 gennaio 2013, n. 341; Sez. III, n. 290/2014). Per quanto non vincolanti, le FAQ orientano i comportamenti degli interessati e non possono essere considerate tamquam non essent"*.
33. Quanto all'affermazione della Società secondo cui la stessa avrebbe trasmesso i dati di propria competenza alla mandataria tempestivamente con la conseguenza che ogni eventuale ritardo nella trasmissione dei dati all'ETC non sarebbe ad essa addebitale, si rileva che dalle memorie difensive presentate non si deduce affatto tale circostanza, mancando ogni riferimento temporale dell'avvenuta trasmissione. In particolare, nella prima memoria la società non afferma affatto di aver inviato i propri dati alla mandataria De Vizia Transfer, mentre nella seconda memoria tale circostanza è riportata senza alcun riferimento temporale.
34. Quanto ai rilievi sollevati dalla Società in merito alla tempistica di approvazione del PEF 2020 da parte del comune di Cagliari, si ribadisce 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) e che 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).

35. Appare quindi evidente che una volta che l'ETC aveva legittimamente 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 citate 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, confidando nell'accoglimento delle istanze di differimento del termine medesimo poi avvenuta al 31 ottobre 2020 con il decreto ministeriale 30 settembre 2020. In ogni caso si ribadisce ancora una volta che una trasmissione di dati e documenti contabili da parte di De Vizia Transfer 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, 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).
36. Infine, con riguardo all'istanza di sospensione del presente procedimento in ragione della pendenza del giudizio avverso la deliberazione 443/2019R/rif, deve rilevarsi che, nelle more, è stata pubblicata la sentenza 17 agosto 2021, n. 1938 con cui il TAR Lombardia, Sezione Prima, ha rigettato il ricorso proposto dalla società Econord, confermando la legittimità della deliberazione impugnata, pertanto allo stato pienamente efficace.
37. Alla luce di quanto sopra, la Società si è resa responsabile, quale gestore del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani riuniti in raggruppamento temporaneo di imprese, della violazione dell'articolo 6, commi 1 e 2, della deliberazione 443/2019/R/rif, in quanto, come emerso già dall'esame della citata nota dell'ETC del 30 settembre 2020 e dei relativi allegati, non ha inviato tempestivamente all'ETC, per quanto di competenza, il PEF 2020, corredato dalle informazioni e dagli atti conformi alla regolazione vigente.

**QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE:**

38. 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.
39. 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.
40. Sotto il profilo della *gravità della violazione*, l'accertata condotta omissiva della società rispetto all'obbligo di collaborazione con l'ETC nell'elaborazione e predisposizione del PEF, 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 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.
41. 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. L'affermazione contenuta nella memoria di replica alle risultanze istruttorie secondo la quale Econord avrebbe trasmesso i dati di propria competenza alla mandataria tempestivamente risulta priva di qualsiasi riscontro a sostegno e comunque non potrebbe essere valorizzata attenendo ai rapporti interni tra mandante e mandataria. Per le ragioni di cui al punto 35, non assume rilevanza neanche la comunicazione di De Vizia Transfer del 18 dicembre 2020.
42. Per quanto attiene alle *condizioni economiche dell'agente*, dal bilancio di esercizio dell'anno 2020 (ossia dell'anno precedente a quello dell'avvio del presente procedimento, come previsto dall'art. 31 del Regolamento Sanzioni) risulta un fatturato rilevante pari a euro 194.865.349.
43. 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 Econord 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 Econord S.p.A. di pagare la sanzione irrogata 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 ad Econord S.p.A. (P.IVA 01368180129) mediante pec all'indirizzo econord@certimprese.it, e pubblicarlo sul sito internet dell'Autorità [www.arera.it](http://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*