



SG02/10

**SEGNALAZIONE DELL'AGENZIA
SUL CONTRATTO DI SERVIZIO DI IGIENE URBANA,
SUL PIANO FINANZIARIO AMA
E SULL'APPLICAZIONE DEL REGIME TRIBUTARIO
PER IL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO**

(maggio 2010)

Agenzia

SG02/10 – Segnalazione dell’Agenzia sul Contratto di servizio di igiene urbana, sul piano finanziario Ama e sull’applicazione del regime tributario per il finanziamento del servizio

L’AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITA’
DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI
DEL COMUNE DI ROMA

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale del 14 marzo 2002, n. 39, così come modificata e integrata dalla deliberazione del 22 ottobre 2007, n. 212, che ha attribuito all’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (di seguito, Agenzia) le funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta Comunale, da esercitare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte (di seguito, DCC 212/2007);

VISTO l’art.16 comma 8 lett. f) dello Statuto del Comune di Roma;

VISTA la deliberazione della Giunta Comunale del 19 aprile 2010, n. 103, riguardante la Convenzione con Ama s.p.a. per la disciplina delle attività riguardanti l’applicazione e la riscossione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani;

VISTA la sentenza della Corte Costituzionale n. 238 del 24 luglio 2009;

VISTA la proposta di approvazione del nuovo Regolamento per l’applicazione sperimentale della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani nel Comune di Roma, approvata con decisione della Giunta Comunale n. 26 del 19 aprile 2010;

VISTA la proposta di approvazione del piano finanziario e determinazione delle misure della Ta.Ri. per l’anno 2010, approvata con decisione della Giunta Comunale n. 27 del 19 aprile 2010;

CONSIDERATO quanto segue:

Caratteristiche del vigente affidamento

Con deliberazione del Consiglio Comunale del 2 agosto 2000, n. 141, è stata affidata ad AMA s.p.a. (a seguito di trasformazione dell’Azienda Speciale A.M.A.) la gestione dei servizi relativi allo spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e quelli speciali assimilabili agli urbani, per la durata di anni 15 a far tempo dalla data di trasformazione in società per azioni (quindi fino al

2015). Il quadro normativo relativo agli affidamenti in generale e per il servizio di gestione dei rifiuti prospetta però la cessazione dell'affidamento ad Ama a far data dal 31 dicembre 2011, qualora la situazione aziendale sia resa pienamente conforme ai requisiti europei delle gestioni *in house* (altrimenti tale data si fisserebbe al 31 dicembre 2010; cfr. Agenzia, SG01/10).

Contratto di servizio

Per quanto riguarda il Contratto di servizio, l'ultimo vigente è quello relativo agli anni 2003-2005, approvato con DGC 33/2004 e successivamente prorogato con le seguenti Deliberazioni della Giunta Comunale: n. 1/2006 (I sem. 2006); n. 48/2006 (II sem. 2006); n. 10/2007 (anno 2007); n. 629/2007 (anno 2008) n. 19/2009 (I sem. 2009); n. 452/09, che fissa la scadenza da ultimo al 30 giugno 2010.

La prassi delle proroghe ha fatto sì che nell'ultimo quinquennio gli standard minimi di qualità del servizio rimanessero invariati, mentre i livelli di quantità del servizio fossero stabiliti annualmente nel Piano finanziario stesso, strumento che invece dovrebbe essere volto solo a quantificare le risorse economiche necessarie per erogare il servizio secondo gli obiettivi e i livelli definiti nel contratto.

L'approssimarsi della scadenza dell'affidamento e la prospettiva della gara affrettano la necessità dell'approvazione da parte del Consiglio delle linee guida settoriali previste dalla DCC 20/07¹ e quindi dell'approvazione da parte della Giunta del nuovo contratto di servizio.

Il nuovo contratto – che dovrebbe coprire il rimanente anno e mezzo di affidamento ad Ama (fino alla fine del 2011) – potrebbe essere redatto sperimentalmente in modo più dettagliato, finalizzato a contrattualizzare idoneamente il rapporto anche se il gestore fosse un soggetto terzo estraneo all'amministrazione o come se, eventualmente, il 40% fosse in mano a un socio privato. Sarebbe dunque un'opportunità unica per mettere a punto, e testare con Ama, il contratto più strutturato che nel corso del 2011 dovrà essere allegato al bando di gara per il successivo affidamento del servizio.

Il rischio di prorogare ulteriormente il contratto vigente (anziché adottarne uno nuovo) non si limita quindi semplicemente a proseguire una gestione del servizio svincolata di fatto dall'indirizzo programmatico del Consiglio, ma può comportare il fatto di arrivare impreparati alla gara, con la conseguenza di dover gestire poi un contratto vincolante con un soggetto terzo senza i poteri dell'azionista unico.

¹ Per tali linee guida è stata formulata la proposta n. 84/2009 approvata con Dec. G.C. n. 44 del 04/06/2009 "Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del Contratto di Servizio per la gestione dei rifiuti urbani e servizi di igiene urbana tra Amministrazione Comunale e AMA s.p.a.". Su tale proposta, l'Agenzia ha espresso un Parere a giugno 2009 disponibile sul sito web dell'Agenzia al link: <http://www.agenzia.roma.it/documenti/monitoraggi/389.pdf>.

Regime tributario

Correttamente, il Comune di Roma ha recepito il portato interpretativo della sentenza 238/2009 della Corte Costituzionale², modificando significativamente la Convenzione di riscossione della tariffa con Ama (DGC 103/2010) e il Regolamento per l'applicazione sperimentale della tariffa (oggetto di una delle proposte approvate con decisione della Giunta).

A proposito della Convenzione di cui alla DGC 103/2010, gli articoli 9 e 10 (relativi alla reportistica e alla Commissione di controllo) sono ben strutturati e gli impegni informativi a carico dell'azienda sono esemplificati chiaramente dalle schede allegate. In particolare è molto importante l'introduzione fra i *report* trimestrali previsti delle voci di costo a consuntivo in confronto alle previsioni di spesa del piano finanziario, tanto che si auspica che analoga previsione sia inserita anche nelle linee guida e nel successivo contratto di servizio.

La proposta di regolamento (Dec.GC 26/2010), agli articoli 4 e 6, definisce e collega i costi e la gestione del servizio con la determinazione della tariffa, inserendo anche una serie di scadenze temporali per la presentazione e l'approvazione dei documenti. Secondo l'art. 4 c. 1, *Il soggetto gestore provvede a tutte le fasi richieste dalla gestione dei rifiuti, nel rispetto della legge, dei regolamenti e delle disposizioni comunali in materia e del contratto di servizio*. Il piano finanziario deve assicurare la copertura del servizio così definito e deve essere presentato dal gestore entro il mese di giugno al Comune, che lo approva entro la data di approvazione del bilancio di previsione; entro la stessa data il Comune deve approvare anche la determinazione delle tariffe per le singole utenze, ancora in base al metodo normalizzato di cui al DPR 158/99 (applicando un *price-cap* e tenendo conto della distinzione fra utenze domestiche e non domestiche e fra parte fissa e parte variabile della tariffa per la distribuzione dei costi). Con l'approvazione del piano, il Comune stabilisce quindi il costo totale del servizio che determina il gettito tariffario.

Il piano finanziario di cui si tratta in questo articolo della proposta di regolamento a rigor di logica dovrebbe essere quello "per l'anno successivo", visto che ci si riferisce al bilancio di previsione del Comune; tale punto non è tuttavia soddisfacentemente chiarito e merita certamente una maggiore specificazione in sede di approvazione.

Piano finanziario

A proposito della proposta di piano finanziario (Dec. GC 27/2010), si sottolinea nuovamente come sia formalmente e sostanzialmente scorretto approvare in questa sede continui e rilevanti aumenti di gettito tariffario (cui sono corrisposti in passato e corrispondono incrementi tariffari) in mancanza di un piano industriale pluriennale condiviso dal Consiglio Comunale ed approvato di comune accordo tra le parti all'interno di un contratto di servizio.

² Sulla base dell'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale, le prestazioni del servizio di smaltimento dei rifiuti rese agli utenti devono intendersi escluse dall'ambito di applicazione dell'IVA, stante la natura tributaria della TIA la cui titolarità rimane in capo agli enti locali, quali soggetti attivi del rapporto tributario.

Tavola 1 Andamento del fabbisogno finanziario nel periodo 2003-2010

Piano Finanziario e Tariffario	DCC	Fabbisogno finanziario	variazione
2003	25/2003*	€ 362.211.174,00	100
2004	256/2003*	€ 374.644.144,00	103
2005	14/2005*	€ 404.256.526,00	112
2006	332/2005*	€ 488.398.230,00	135
2007	57/2007	€ 501.091.785,00	138
2008	289/2007	€ 530.170.565,00	146
2009	28/2009	€ 600.000.000,00	166
2010	In corso di approvazione	€ 630.000.000,00	174

(*) Successivo conguaglio con DCC 56/07.

Nella sostanza, si vuole evidenziare come in otto anni il costo del servizio sia aumentato del 74% senza mostrare alcuna tendenza alla stabilizzazione della spesa (Tav. 1).

Tale andamento si è ovviamente riflesso in consistenti aumenti della tariffa domestica e non domestica (cfr. anche Relazione annuale 2009 e SG03/09). Il Consiglio Comunale, in quanto rappresentante dei cittadini, dovrebbe esprimersi attivamente sugli obiettivi di lungo periodo del servizio, fra cui quello della sostenibilità economica sembra essere prioritario e fondamentale. In quest'ottica, le decisioni di investimento che configurano la struttura impiantistica di gestione del ciclo dei rifiuti sono determinanti per quantificare il costo annuale che dovrà essere sostenuto dai cittadini e quindi non possono essere semplicemente lasciate alla discrezionalità del *management* aziendale, ma devono rispettare precise scelte politiche e possibilmente essere frutto di una pianificazione consapevole di lungo periodo. Vista la progressione della spesa, è lecito che il cittadino si domandi quando gli investimenti in atto porteranno ad una stabilizzazione (o a una crescita fisiologica) del fabbisogno finanziario e della tariffa e, soprattutto, a quanto si prevede che ammonti la spesa ordinaria annua una volta pienamente conseguito un ciclo sostenibile di gestione dei rifiuti.

Su questi punti il Consiglio non può non esprimersi esplicitamente e soprattutto non può delegare l'azienda con reiterate proroghe del contratto di servizio, specialmente nella prospettiva di perdere il controllo dell'azionista unico. Si ricorda a tale proposito che il bilancio costo/qualità del sistema romano di gestione dei rifiuti è il peggiore fra le grandi città italiane, con le tariffe più alte e percentuali di discarica e raccolta differenziata del tutto insoddisfacenti, soprattutto rispetto ai vincoli di legge, ma anche rispetto alla media nazionale. A maggior ragione quindi si rende necessaria ed urgente una programmazione ragionata degli investimenti e dell'impiego delle risorse, in modo da pianificare un sistema di gestione dei rifiuti che in tempi ragionevoli consenta di raggiungere la sostenibilità ambientale (riduzione della discarica, aumento del riciclaggio e del recupero), tenendo anche conto della sostenibilità economica. Minimizzare i costi della sostenibilità ambientale è la base affinché tale sostenibilità sia effettivamente conseguibile; a tale scopo, sarebbe fondamentale piuttosto lavorare congiuntamente con i responsabili della pianificazione regionale e sensibilizzarli in tal senso e

non già delegare all'azienda scelte che incideranno fortemente sull'entità del contributo dei cittadini.

Dal punto di vista formale, inoltre, si sottolinea nuovamente la necessità di inserire fra gli allegati al piano finanziario due prospetti (per le utenze domestiche e non domestiche) che evidenzino esplicitamente la formula di determinazione delle quote unitarie fisse e variabili per componente il nucleo familiare e/o per mq, il relativo importo e soprattutto la variazione percentuale rispetto agli importi dell'anno precedente.

Su questi argomenti, si ricorda come l'Agenzia si sia già più volte espressa in passato, nelle ultime Relazioni annuali e anche più puntualmente in recenti pareri e segnalazioni (cfr. ancora il citato Parere sulle linee guida del giugno 2009 e la SG03/09 sull'approvazione del piano finanziario 2009).

Nello specifico, a proposito della proposta in oggetto, nelle premesse non sembra corretto riferirsi ai "ricavi derivanti dalla tariffa" per quanto riguarda la copertura dei costi, in quanto la natura tributaria del prelievo impone che Ama riscuota la tariffa per conto del Comune, che apre una apposita voce di entrata nel proprio bilancio; i ricavi per la copertura dei costi aziendali devono invece essere oggetto di un corrispettivo pagato dal Comune.

Si è infine riscontrata un'incongruenza fra l'affermazione in premessa secondo cui:

[...] per quanto riguarda la ripartizione del prelievo all'interno del comparto delle utenze non domestiche e, quindi, la determinazione delle misure tariffarie di ciascuna delle categorie [...] sono stati integralmente confermati i coefficienti e le tariffe unitarie per metro quadrato, di cui agli allegati n.4 e n. 5 [...] approvati con la citata DCC n. 289 del 2007;

e le tariffe per metro quadrato delle utenze non domestiche, che risultano invece aumentate per tutte le categorie rispetto al 2009.

RITENUTO, pertanto, che dall'esame degli atti emergono fatti tali da rendere opportuno e necessario formulare osservazioni e proposte nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta Comunale

DELIBERA

di formulare al Consiglio Comunale, al Sindaco e alla Giunta Comunale le osservazioni e proposte di seguito elencate in merito alle proposte di cui alle dec. GC 26 e 27 del 19 aprile 2010, nonché in merito all'approvazione delle linee guida per l'igiene urbana e del relativo contratto di servizio:

- a) si ritiene opportuno che il Consiglio Comunale proceda al più presto all'approvazione delle linee guida per il contratto di servizio relativo all'igiene urbana e alla gestione dei rifiuti nel Comune di Roma e che la

- Giunta proceda quindi all'approvazione del contratto valido fino a tutto il 2011, tenendo conto del fatto che dal 2012 il contratto dovrà regolare il servizio senza poter contare sul Comune come azionista unico. A tale proposito, il contratto in questione può essere elaborato come versione sperimentale per mettere a punto il successivo contratto da allegare al bando di gara per la selezione del gestore e/o del socio privato che dovrà entrare il servizio dal 2012;
- b) sarebbe altresì opportuno riportare tanto nelle linee guida che nel contratto di servizio il medesimo dettaglio sugli obblighi informativi del gestore nei confronti degli organi di controllo che attualmente si trova agli artt. 9 e 10, nonché nelle schede allegate, della DGC 103/2010;
 - c) nella proposta di regolamento per la gestione della tariffa (proposta dec. GC 26/2010), va chiarita la tempistica di presentazione dei piani finanziari, nel senso di esplicitare se il piano in questione si riferisce all'anno in corso o a quello successivo;
 - d) nella proposta di piano finanziario di cui alla Dec. GC 27/2010, va rettificata l'affermazione secondo cui il presente fabbisogno può essere raggiunto senza incrementi tariffari, mentre in realtà vengono incrementate le tariffe non domestiche, e dovrebbero essere inseriti i prospetti che evidenziano le tariffe unitarie (domestiche e non domestiche) e le variazioni rispetto all'anno precedente;
 - e) più in generale, si ritiene che sarebbe indispensabile da parte del Consiglio Comunale definire gli indirizzi e gli obiettivi per il raggiungimento della sostenibilità economica e ambientale del ciclo dei rifiuti a Roma, approvando, nell'ambito delle linee guida, un programma definito dal punto di vista della tempistica e del fabbisogno di equilibrio; tale programma dovrebbe quindi essere il punto di riferimento per la pianificazione industriale sulla base della quale sviluppare il contratto di servizio.

La presente segnalazione verrà comunicata agli interessati e pubblicata sul sito web dell'Agenzia.

Paolo Leon

Presidente

Claudio Santini

Vice Presidente

Sergio Migliorini

Consigliere



Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212
www.agenzia.roma.it

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali
del Comune di Roma è stata istituita dal Consiglio Comunale
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002,
successivamente modificata e integrata
con Deliberazione n.212 del 22 ottobre 2007*

Agenzia