

ARRR SPA

Attività istituzionali a carattere continuativo: determinazione del contributo a copertura dei costi che concorrono direttamente e indirettamente al loro svolgimento

1. Inquadramento normativo

La società ARRR Spa è partecipata al 100% dalla Regione Toscana ed è iscritta nell'elenco delle società in house, istituito presso l'ANAC, con numero identificativo ID 420.

La L.R. 83/2018 ha modificato il sistema di finanziamento della società in house ARRR. Nel preambolo della legge si legge:

"3. Le attività istituzionali a carattere continuativo hanno rilevanza strategica, sono indefettibili per la Regione e sono pertanto affidate alle società in house in quanto soggetti in grado di garantire elevato livello delle professionalità impiegate, terzietà, affidabilità, continuità amministrativa; tali attività sono finanziate in maniera stabile mediante un contributo annuale il cui ammontare è fissato in legge di bilancio a copertura dei costi che concorrono, direttamente e indirettamente, al loro svolgimento;

4. Per le attività istituzionali a carattere non continuativo è previsto il finanziamento mediante la corresponsione di un compenso sulla base delle tariffe fissate nel piano di attività;"

La stessa legge 83/2018, introducendo l'art. 11 ter alla L.R. 87/2009, ha disposto:

"1. Le attività istituzionali a carattere continuativo di cui all'articolo 5-bis, comma 1, sono finanziate con un contributo annuale, con eventuali proiezioni pluriennali, a copertura dei costi che concorrono direttamente e indirettamente al loro svolgimento e il cui ammontare è definito con legge regionale di bilancio."

L'art. 5 bis della L.R. 87/2009, introdotto dalla L.R.23/2018, ha stabilito infine:

1. Sono classificate attività istituzionali a carattere continuativo le attività di cui all'articolo 5, comma 1, lettere a), c), d), ed e).

2. Le attività di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), sono esercitate in conformità con quanto previsto dall'articolo 26, comma 4, della legge regionale 16 dicembre 2016, n. 85 (Disposizioni per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di uso razionale dell'energia. Modifiche alla legge regionale n. 39/2005, alla legge regionale n. 87/2009 e alla legge regionale n. 22/2015).

3. Sono classificate attività istituzionali a carattere non continuativo le attività di cui all'articolo 5, comma 1, lettere f), g), h), i), j), k), l) m), ed n).

In merito alle attività a carattere continuativo svolte dall'Agenzia Regionale Recupero Risorse Spa (ARRR Spa), si tratta di servizi di interesse generale e servizi strumentali alle attività istituzionali della Regione riconducibili alla materia:

- certificazione della raccolta differenziata (e attività ad essa connesse)
- controlli sugli impianti termici (e attività ad essa connesse)

Con riferimento alle attività in materia di raccolta differenziata la legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali) all'articolo 32 (Misure per incrementare la raccolta differenziata ed il riciclaggio), prevede al comma 3-quater che:

"La regione, avvalendosi del supporto tecnico-scientifico del gestore del catasto regionale dei rifiuti o di altro organismo pubblico che già svolge tale attività, definisce, con apposita deliberazione, il metodo standard per calcolare e verificare le percentuali di RD [omissis]".

Inoltre, il comma 3-sexies, del medesimo articolo 32 prevede quanto segue:

"L'ARPA o l'organismo di cui al comma 3-quater provvede alla validazione dei dati raccolti e alla loro trasmissione alla regione".

A sua volta l'articolo 15 della l.r. 25/1998 (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati), prevede quanto segue:

[art15-com1] "" 1. [...] Gli accertamenti necessari sono effettuati direttamente dall'amministrazione regionale ovvero dalla "Agenzia regionale recupero risorse S.p.A." ai sensi dell'articolo 5 comma 1, lettera c [.omissis]

[art15-com2bis] 2 bis. I comuni, le autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, i gestori dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani e i gestori degli impianti di trattamento dei rifiuti sono tenuti a trasmettere i dati sulla gestione dei rifiuti in loro possesso richiesti dall'Agenzia regionale recupero risorse S.p.A. e dall'ARPAT, necessari all'esercizio delle attività istituzionali di tali enti di cui, rispettivamente, alla l.r. 87/2009 ed alla l.r. 30/2009. [omissis]
[art15-com2ter]

Le attività svolte dalla Agenzia in materia di rifiuti sono quindi escluse dal mercato dalla legge nazionale che gli attribuisce un interesse pubblico riservandola o alle ARPA o ad organismi pubblici. La legge regionale recepisce tali disposizioni nazionali individuando ARRR Spa quale ente che svolge tale attività.

In merito poi alle attività in materia di energia e, in particolare, di controllo degli impianti termici e di certificazione energetica degli edifici, si ricorda che la l.r. 39/2005 (Disposizioni in materia di energia), così dispone all'articolo 3, comma 1bis:

“1.bis. A decorrere dalla data indicata all'articolo 26, comma 4, della legge regionale 16 dicembre 2016, n. 85 (Disposizioni per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di uso razionale dell'energia. Modifiche alle leggi regionali 39/2005, 87/2009 e 22/2015), la Regione si avvale dell'Agenzia regionale recupero risorse (ARRR) S.p.A., per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, lettere h) e h) quater, nonché delle funzioni di controllo, vigilanza e di accertamento di cui al comma 1, lettere h bis) e h ter)”.

La Regione, inoltre, ha avviato una revisione della l.r. 39/2005, al fine di svolgere un'efficace attività di controllo sugli attestati di prestazione energetica, in conformità alla normativa statale di riferimento così come recentemente novellata dalla direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 e del successivo D.Lgs. 10 giugno 2020, n. 48 che ha dettato nuove regole sulla prestazione energetica nell'edilizia. Un'efficace attività di controllo degli attestati di prestazione energetica assicura nei fatti l'approfondita conoscenza delle caratteristiche energetiche degli edifici e delle abitazioni della Regione; garantisce una migliore tutela per i professionisti che svolgono l'attività di attestazione, nonché per i privati che si rivolgono ai professionisti abilitati. Ai fini della attività di verifica e controllo sugli attestati di prestazione energetica è stato quindi necessario procedere alla implementazione dei sistemi informativi ad essa strumentali, a tal fine è stata introdotta la modifica alla l.r. 39/2005, che nell'ottica di una omogenea e coordinata azione coerente con l'impianto delineato, ha previsto che la stessa ARRR Spa provveda all'implementazione dei servizi informativi funzionali alle attività di verifica e controllo degli APE.

La scelta operata dal legislatore regionale è stata quindi quella di esercitare una funzione di propria competenza, ovvero quella della verifica del rispetto della normativa in materia di efficientamento energetico, attraverso un proprio organismo in house garantendo in tal modo una maggiore garanzia di qualità del servizio. Ciò escludendo la possibilità di ricorrere al mercato, senza tra l'altro che tale scelta sia mai stata contestata né da soggetti pubblici né privati proprio per la rilevanza pubblica strettamente connessa alla sicurezza e la salute dei cittadini.

Anche in tal caso quindi le attività svolte dalla Agenzia in materia di controllo impianti termici sono escluse dal mercato per previsione di legge.

2 Determinazione del contributo annuale a copertura delle attività continuative di cui all'art. 5 comma 1 lettera b)

2.1 Determinazione del contributo annuale a copertura delle attività continuative di cui all'art. 5 comma 1 lettera b): le società provinciali

Per effetto del riassetto istituzionale realizzatosi a seguito della legge Del Rio e, soprattutto, della legge regionale n. 22/2015, la Regione ha avocato la competenza sugli impianti termici e, quale corollario del medesimo disegno, è subentrata nella titolarità delle quote di maggioranza delle 9 società energetiche precedentemente detenute dalle Province.

Il passaggio della competenza sugli impianti è avvenuto a far data dal primo luglio 2017. Dalla stessa data la Regione è subentrata nei contratti di servizio per l'esercizio della funzione di vigilanza sugli impianti stipulati tra le Agenzie e gli Enti locali precedentemente competenti; mentre, l'acquisizione delle quote di maggioranza delle stesse società energetiche è stata una fattispecie a formazione progressiva, avvenuta in date diverse a partire dal secondo semestre 2017.

ARRR Spa è divenuta titolare della funzione a far data dal 1.1.2019, a seguito della fusione per incorporazione delle società energetiche.

Ai fini della determinazione del contributo di cui all'art. 11 ter alla L.R. 87/2009, a copertura di tale attività, si è operato sulla base di valutazioni espresse all'interno del Piano Industriale della Società ARRR Spa 2019-2021, adottato dalla Giunta Regionale con DGR n. 1152/2019.

Ai fini di comprendere l'analisi sotto riportata di ricorda che sino alla sopra richiamata legge regionale n.22/2015 in Toscana l'attività di cui alla lettera b) art. 5 comma 1 veniva svolta da 9 Società che servivano territori più o meno ampi della Regione. Al fine di standardizzare l'analisi di costo di tali società, i costi totali di funzionamento sono stati rapportati al numero di impianti termici su cui veniva esercitata la funzione di verifica e controllo.

Tabella 1. DISTRIBUZIONE IMPIANTI, COMPETENZA E COSTI FUNZIONE DI VIGILANZA NEL 2017.

TERRITORIO	IMPIANTI	AGENZIA COMPETENTE	COSTI AGENZIE	COSTO UNITARIO
Arezzo	119.185	ARTEL	450.000	3,78
Firenze (solo prov.)	150.541	AFE	891.700	5,92
Grosseto	//	//	//	//
Livorno	139.759	EALP	488.885	3,50
Lucca	189.689	SEVAS	965.000	5,09
Massa-Carrara	106.926	EAMS	374.648	3,50
Pisa	191.703	AEP	567.000	2,96
Pistoia	102.727	PUBLICONTR	650.000	6,33
Prato	84.774	PUBLIES	1.695.000	19,99
Siena	157.652	APEA	1.026.833	6,51
TOTALI	1.242.956		7.109.066	

Come risulta dalla Tabella 1 il costo per impianto variava tra il minimo 2.96 € della Società AEP a 19,99 per la società Publies di Prato. L'alto costo di quest'ultima è da attribuirsi all'alto livello di qualità della prestazione assicurato da tale Agenzia che svolgeva, più delle altre, una intensa attività di verifica in loco. E' importante sin da ora sottolineare come il livello assicurato, qualitativamente da ARRR Spa, è il medesimo di Publies.

Partendo dal costo totale (7.109.066 €) ed il numero di impianti (1.242.596) è stato quindi possibile definire il costo medio di svolgimento della attività per ogni impianto censito, che risulta pari a 5,72€ / impianto.

Si tenga conto che ARRR Spa gestisce un numero di impianti superiore a quello sopra riportato, poiché copre anche i territori della Provincia di Grosseto e del Comune di Firenze. Il totale degli impianti è circa 1.800.000.

Applicando quindi il costo unitario medio (5,72 €) sul numero totale degli impianti (1.800.000) è stato calcolato il contributo teorico spettante alla Agenzia ARRR Spa e pari quindi a 10.296.000,00 € + IVA 22% (12.561.120,00).

L'analisi ricondotta nel Piano Industriale sopra richiamato ha tuttavia consentito di individuare risparmi per oltre il 35% ad effetto di elementi di razionalizzazione di costi legati alla gestione su più larga scala ed elementi di efficientamento.

Come avuto modo di verificare nell'ultimo biennio, soprattutto a causa della minore attività legata all'emergenza sanitaria da Covid 19,

Si è quindi individuato, per l'anno 2022, il contributo annuale a copertura delle attività continuative di cui all'art. 5 comma 1 lettera b) secondo questo criterio:

1. Analisi dei costi unitari di verifica e controllo per ogni singolo impianto termico al 2018 sulla base dei dati a disposizione;
2. Determinazione del costo unitario storico pari a 5,72€ / impianto;
3. Determinazione di un coefficiente di riduzione dei costi legati all'efficientamento organizzativo riportato nel Piano Industriale di ARRR Spa 2019-2021;
4. Rideterminazione del costo unitario di verifica e controllo per ogni singolo impianto termico a far data dal 1.1.2019 applicando la riduzione del 36,5% rispetto al costo storico, tenendo conto dell'andamento dell'ultimo biennio caratterizzato dall'emergenza sanitaria in corso che influenza le effettive attività di controllo degli impianti con particolare riferimento alle verifiche effettuate in loco;
5. Moltiplicazione del costo unitario ricalcolato (3.38 €) per impianti gestiti (1.807.917).

Tabella 2: DISTRIBUZIONE IMPIANTI, COMPETENZA E COSTI FUNZIONE DI VIGILANZA AL 30.07.2021.

TERRITORIO	IMPIANTI	AGENZIA COMPETENTE	COSTI AGENZIA	COSTO UNITARIO
Arezzo	138.424			
Firenze	477.576			
Grosseto	102.238			
Livorno	153.295			
Lucca	210.730			
Massa-Carrara	112.653	ARRR SPA	6.147.540,98	3,38
Pisa	217.782			
Pistoia	132.878			
Prato	93.029			
Siena	169.312			
TOTALI	1.807.917		6.147.540,98	3,38

Per un importo di € 6.147.540,98 + IVA al 22% per un totale di € 7.500.000,00.

Inoltre, per una questione di omogeneità della funzione e delle attività esercitate, lo sviluppo del sistema informativo relativo al modulo APE, è stato a suo volta previsto venga implementato da ARRR Spa, il costo di detto servizio è stato calcolato nel lavoro prestato da una unità di personale (informatico).

2.2 Determinazione del contributo annuale a copertura delle attività continuative di cui all'art. 5 comma 1 lettera b): una breve analisi di mercato

Per quanto, come più volte detto, con scelta del legislatore regionale, tali attività non sono più, a far data dal 1.1.19, disponibili sul mercato, in quanto valutati essenziali per la collettività in termini di tutela della salute e dell'ambiente, precedentemente a tale data il Comune di Firenze aveva inteso gestire il servizio attraverso l'affidamento a società privata a seguito di bando di gara ad evidenza pubblica.

Nel 2016 il Comune di Firenze ha affidato il "Servizio di censimento, accertamento e ispezione sugli impianti di climatizzazione invernale ed estiva ai sensi dell'art. 9 del D.P.R. 16 aprile 2013 n. 74 e ai sensi dell'art. 11 della Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Toscana, 3 marzo 2015, n. 25/R". L'importo stimato a base d'asta era pari a 1.934.612,40 escluso IVA per 2 annualità. Se ne deduce un costo annuale pari a € 967.306. Il numero di impianti presenti nel comune di Firenze accatastati è pari a 169.786. Se ne deduce che il costo unitario di gestione a impianto era stimabile in 5,79 € quindi ben più alto dell'attuale costo unitario assicurato da ARRR Spa e pari a 3,38 €.

2.3 Sintesi: determinazione del contributo annuale a copertura delle attività continuative di cui all'art. 5 comma 1 lettera b)

Ai fini della determinazione del contributo annuale a copertura delle attività continuative di cui all'art. 5 comma 1 lettera b) si è preso a riferimento le 2 esperienze pregresse di gestione toscana.

La prima esperienza faceva riferimento all'utilizzo, da parte delle province competenze, di società in house a partecipazione pubblica. I costi unitari di gestione a impianto, in tal caso, come messo in luce al paragrafo 2.1, era pari a 5,72 €.

La seconda esperienza faceva riferimento, nel territorio del Comune di Firenze, all'affidamento del Servizio ad una società privata attraverso bando di gara pubblica. In tal caso il costo unitario era pari a 5,79 € a impianto.

Nella definizione del contributo annuale per ARRR Spa si è definito un costo unitario a impianto pari a € 3,38 quindi ben al di sotto della precedente esperienza sia pubblica che privata di gestione del servizio.

3. Determinazione del contributo annuale a copertura delle attività continuative di cui all'art. 5 comma 1 lettera a), c), d) e)

Storicamente ARRR Spa ha svolto attività nel settore dei rifiuti e delle bonifiche dei siti inquinati ed in particolare garantisce assistenza tecnica nella redazione e nel monitoraggio dello stato di attuazione delle politiche pubbliche in materia di gestione rifiuti e bonifica dei siti inquinati, con, in particolare, la definizione dei quadri conoscitivi a supporto delle pianificazioni e monitoraggio dell'andamento tecnico ed economico del ciclo regionale di gestione dei rifiuti, supporto tecnico alle attività di concessione di finanziamenti, incentivi, agevolazioni e contributi regionali, nazionali o comunitari, attività di accertamento propedeutica alla certificazione del conseguimento degli obiettivi minimi di raccolta differenziata e di accertamento dell'efficacia dei sistemi di raccolta differenziata, raccolta, elaborazione e divulgazione di dati ed informazioni a favore degli operatori del settore attraverso lo "Sportello Informambiente", assistenza tecnica all'elaborazione e attuazione di intese e accordi di settore nonché assistenza e supporto tecnico per l'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di gestione dei rifiuti, supporto al monitoraggio degli adempimenti in materia di tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi.

Come precisato nella prima parte in cui viene effettuato l'inquadramento normativo delle attività svolte da ARRR Spa, la Regione Toscana si avvale della propria società in house per lo svolgimento di servizi di interesse generale e servizi strumentali alle attività istituzionali della Regione, che in altre realtà regionali, proprio perché trattasi di attività istituzionali, sono svolti direttamente dagli uffici regionali o tramite le ARPA. Quanto detto ha reso la quantificazione del contributo annuale per dette attività non confrontabile con altre similari soggetti economici sul mercato, pertanto la valutazione sulla congruità in merito alla presente attività è stata effettuata sulla base dei costi di struttura necessari per garantire i livelli standard del servizio individuati dalla Regione Toscana. In tal senso la dotazione organica necessaria ad assicurare le attività istituzionali è stata confermata con la DGR 958/2014, che individuava la necessità di 12 unità di personale. Nonostante le attività dell'agenzia in merito ai rifiuti, siano nel frattempo aumentate anche con la maggiore attenzione per il tema dell'economia circolare (come ad esempio segreteria tecnica sui tavoli dell'economia circolare di cui alla l.r. 34/2020) la dotazione di personale per questa attività è rimasta invariata, ed è stata confermata anche nel piano industriale 2019/2021, approvato con DGR 1152/2019.

Ai fini della quantificazione del contributo, pertanto, è stato considerato il costo medio lordo delle 12 unità di personale pari a circa € 450.000,00 a cui è stata aggiunta una equivalente voce di spesa legata ai costi di struttura, per un importo indicativo di circa 900.000,00 euro al netto di Iva che ha portato a quantificare il costo del servizio pagato ad ARRR in € 1.100.000,00.

Successivamente alla fusione la business unit che svolge le attività menzionate non ha subito variazioni di rilievo, mantenendo lo stesso livello standard del servizio offerto pur con una struttura completamente rivista a seguito delle nuove funzioni assunte.