

ARO 1 Brindisi Ovest

**CEGLIE MESSAPICA – ORIA – SAN PANCRAZIO SALENTINO – FRANCAVILLA FONTANA
ERCHIE – LATIANO – SAN MICHELE SALENTINO – TORRE S. SUSANNA – VILLA CASTELLI**

Procedura di evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani avviati al recupero ed allo smaltimento e di gestione del centro pubblico di selezione delle raccolte differenziate di Francavilla Fontana a servizio del bacino di utenza ARO1 Brindisi Ovest

UFFICIO COMUNE DI ARO

RELAZIONE SULLA OPPORTUNITA' DI MANTENERE UN UNICO LOTTO
(ai sensi dell'art. 51 del D. Lgs. 50/2016)

il Progettista

ing. Giuseppe Deleonardis

il Responsabile dell'Ufficio di ARO

ing. Nicola Lopez

SOMMARIO

NOTE SUL PREGRESSO DELL'IMPIANTO DI FRANCAVILLA FONTANA.....	3
SITUAZIONE DEGLI IMPIANTI DI SELEZIONE DELLE DIFFERENZIATE SECCHIE NELLA REGIONE PUGLIA	4
QUADRO TARIFFARIO PER IL CONFERIMENTO AGLI IMPIANTI DI SELEZIONE DELLE DIFFERENZIATE SECCHIE.	5
CONTROINDICAZIONI PER L'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DELL'IMPIANTO DI SELEZIONE DI FRANCAVILLA FONTANA SEPARATAMENTE DAL SERVIZIO DI RACCOLTA PRESSO I COMUNI DELL'ARO1 BRINDISI OVEST	7
RIFLESSI DELLE VARIAZIONI NORMATIVE INTERVENUTE DALL'EPOCA DEL PRECEDENTE AFFIDAMENTO	8
CONCLUSIONI	10

NOTE SUL PREGRESSO DELL'IMPIANTO DI FRANCAVILLA FONTANA

In accordo al D. Lgs. N. 22/1997, tra la fine degli anni novanta ed i primi anni 2000 la Regione Puglia ha realizzato diversi centri pubblici per il trattamento delle frazioni da raccolta differenziata (CMRD), che avrebbero dovuto essere a servizio esclusivo dei Comuni i quali, a loro volta, avrebbero avuto l'obbligo di conferire i rifiuti raccolti in modo differenziato presso tali piattaforme.

Con Decreto Commissariale n. 70 del 28/07/1997 la Regione Puglia ha adottato il programma di interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza rifiuti. Nel suddetto piano era prevista la progettazione e la realizzazione, nel Comune di Francavilla Fontana, di un centro di raccolta, prima lavorazione e stoccaggio di materiali provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani operata nei Comuni costituenti all'epoca il bacino di utenza ATO Br/2.

Successivamente, con decreto Commissariale n. 257 del 21/12/1998 fu approvato il progetto esecutivo del centro di raccolta, finanziato per l'intero importo previsto nel quadro economico di progetto.

Lo stesso progetto fu oggetto di due perizie suppletive approvate rispettivamente con decreto n. 1434/Rif del 11/09/2000 e n. 1881/Rif del 18/04/2001. Al termine dei lavori fu nominata una commissione di collaudo la quale ha redatto l'atto unico di collaudo in data 30/07/2001.

L'impianto è rimasto inattivo ed inutilizzato fino al 2009 con la conseguenza che, sia pur oggetto di regolare contratto di vigilanza, è stato oggetto di atti vandalici e degrado in conseguenza dell'esposizione agli agenti atmosferici, dell'azione di animali selvatici e di asportazione di manufatti principalmente esterni.

In data 18/12/2008 l'ATI Monteco S.r.l. e COGEIR s.r.l., a seguito di procedura di evidenza pubblica, ha sottoscritto il Contratto d'Appalto Rep. N. 45072 con l'A.T.O. Br/2 per il servizio di Gestione dei rifiuti urbani dei nove comuni facenti parte del suddetto bacino, comprendente la gestione del centro pubblico di valorizzazione e selezione di Francavilla Fontana.

A seguito dei necessari ripristini l'impianto è stato autorizzato all'esercizio ai sensi dell'articolo 210 del Capo IV alla Parte IV del D.Lgs 152/06. La Provincia di Brindisi ha rilasciato l'autorizzazione all'esercizio con determina del Dirigente del Servizio ecologia n.1068 del 17 giugno 2010, integrata successivamente con determina n. 898 del 30 giugno 2011. Tale ultima autorizzazione

ha una durata di dieci anni e dovrà essere rinnovata entro 180 giorni dalla sua scadenza, vale a dire entro e non oltre il 26 dicembre 2021.

SITUAZIONE DEGLI IMPIANTI DI SELEZIONE DELLE DIFFERENZIATE SECCHIE NELLA REGIONE PUGLIA

Il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani della Regione Puglia (PRGRU), riporta un'analisi dettagliata della situazione impiantistica (Parte I – 6. Analisi della situazione impiantistica attuale).

Insistono sul territorio pugliese un totale di 47 impianti di selezione dei materiali provenienti dalle raccolte differenziate secche, di cui 13 di titolarità pubblica.

Dei 13 impianti di titolarità pubblica, denominati CMRD, ne risultano in esercizio solamente 5, mentre un sesto è stato in esercizio fino al 2010. Pertanto risultavano attivi, alla data di redazione del piano, 39 impianti di cui l'87% di titolarità privata.

L'analisi delle cause dell'incidenza marginale degli impianti pubblici è analizzata al punto 4.5 della Parte I – 6. del PRGRU.

In sintesi si ipotizza che l'abolizione della privativa per l'attività di recupero dei rifiuti introdotta con la Legge n. 179/2002, confermata dal D.Lgs. 152/2006 e che ha portato ad una liberalizzazione per la realizzazione degli impianti, ha consentito il ricorso agli operatori privati in grado, in teoria, di offrire servizi più efficaci e convenienti, trascurando la messa in esercizio degli impianti pubblici già realizzati.

Tuttavia il risultato di tale dinamica non è stato esattamente quello atteso, tanto che il PRGRU riporta testualmente:

Si può certamente affermare che la liberalizzazione nel settore del recupero/riciclo dei rifiuti da RD in Puglia sia stato un fallimento, sia perché gli impianti realizzati più di 10 anni fa non sono stati mai utilizzati e valorizzati, sia perché la teorica possibilità di riduzione tariffaria indotta dal regime di concorrenza in realtà si è tramutata nella concreta realtà di tariffe molto spesso più elevate degli omologhi impianti in altre realtà italiane.

Allo stesso paragrafo il PRGRU elenca alcune proposte tendenti alla ottimizzazione del ciclo delle differenziate secche, tra le quali la **“Promozione dell'integrazione verticale delle filiere di recupero”**.

QUADRO TARIFFARIO PER IL CONFERIMENTO AGLI IMPIANTI DI SELEZIONE DELLE DIFFERENZIATE SECICHE

Al fine di supportare le considerazioni sulla convenienza economica dell'affidamento della gestione dell'impianto di Francavilla Fontana allo stesso gestore del servizio delle raccolte, in analogia con l'affidamento avviato il 1° gennaio 2009 e in scadenza il 31 dicembre 2018, è utile analizzare il quadro tariffario in vigore nella nostra regione. Un'analisi dettagliata è riportata nel PRGRU al paragrafo 4.4.1 della Parte I – 6, intitolato “*Tariffe e costi attualmente applicati in Puglia e confronto con dati medi a livello nazionale*”.

I dati riportati nel citato paragrafo possono essere raggruppati nella seguente tabella di confronto:

MATERIALE	TARIFFE IN PUGLIA €t	TARIFFE IN ITALIA €t
Multimateriale (plastica e lattine)	45 - 240	41 - 160
Imballaggi cellulosici	20 - 50	20 - 50
Imballaggi in plastica	45 - 180	23 - 172
Imballaggi in vetro	10 - 50	9 - 35

Si osservano due circostanze molto evidenti:

- 1- Le tariffe di conferimento sono comprese in una forchetta molto ampia sia per quanto riguarda gli impianti della nostra regione, che in generale a livello nazionale;
- 2- Mediamente le tariffe praticate in Puglia sono superiori alla media nazionale, ad eccezione degli imballaggi cellulosici (carta e cartone).

Le cause di tale ampia variabilità sono attribuibili principalmente a due caratteristiche: a) la dimensione dell'impianto di trattamento, b) la percentuale di impurezze contenuta nel materiale conferito.

Tale conclusione di carattere generale è confermata anche dai seguenti grafici esemplificativi tratti dal PRGRU:

Il primo di essi evidenzia come diminuisce la tariffa di conferimento del vetro all'aumentare della potenzialità degli impianti, a parità di impurezze del materiale.

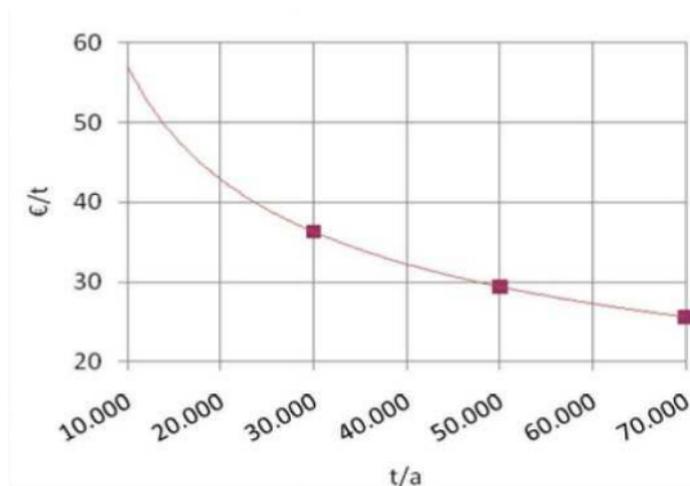


Figura 26. Esempio di tariffa per vetro al variare della potenzialità dell'impianto per rifiuti in ingresso con impurezze al 5% - Fonte: Analisi prezzi medi impianti Anno 2010 (Regione Emilia Romagna)

Il secondo mostra come aumenta la tariffa di conferimento del multimateriale con l'aumentare delle impurezze.

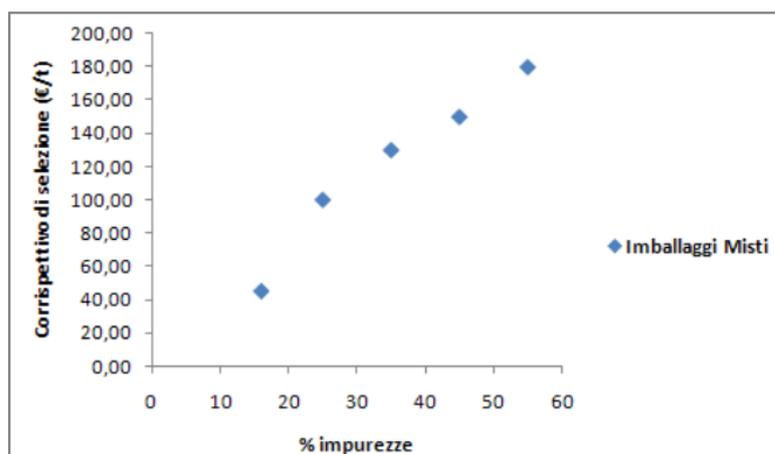


Figura 24. Corrispettivi di selezione (IVA esclusa) per rifiuti misti di imballaggio in plastica, acciaio, alluminio - Fonte: ASM Molfetta (BA) – Gestione in Convenzione con COREPLA

Pertanto per poter incidere positivamente sulle tariffe di conferimento, in regime di libero mercato, occorre poter disporre di impianti di dimensioni adeguatamente grandi per poter usufruire delle economie di scala nonché della maggiore possibilità di investire in automazione dei cicli di lavorazione, nonché di poter fare affidamento su una raccolta differenziata spinta caratterizzata da una bassa percentuale di impurezze.

Sulla scorta dell'analisi sopra esposta e riferita alla realtà che ci circonda, possiamo rivedere le condizioni di esercizio che hanno caratterizzato l'impianto di Francavilla Fontana nel corso dell'appalto appena scaduto ed in proroga tecnica nelle more dell'espletamento della nuova gara.

La tariffa di conferimento di tutte le frazioni secche offerta dall'ATI che si è aggiudicata l'appalto è di 9,7 €/t. Essa è di gran lunga inferiore sia alle medie nazionali e pugliesi ma anche ai valori minimi delle ampie forchette che caratterizzano le tariffe, con la sola ed unica eccezione del vetro il cui valore minimo di tariffa rilevato coincide sostanzialmente con quello applicato ai Comuni dell'ARO1 Brindisi Ovest.

Oltre le considerazioni precedenti giova ricordare che alle tariffe di conferimento occorre aggiungere i costi del trasporto che non hanno gravato sui nostri Comuni in quanto l'impianto di destinazione insiste all'interno del territorio.

Pertanto, l'aver incorporato la gestione dell'impianto di selezione all'interno dell'affidamento dell'appalto del servizio di igiene urbana è risultata una scelta vincente dell'allora ATO BR/2, che ha consentito sia di utilizzare un impianto pubblico fino ad allora in stato di abbandono, sia di usufruire di una tariffa di gran lunga più economica rispetto a quelle praticate sul mercato libero, a tutto vantaggio dei bilanci comunali ed in definitiva della TARI da applicare ai cittadini.

CONTROINDICAZIONI PER L'AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DELL'IMPIANTO DI SELEZIONE DI FRANCAVILLA FONTANA SEPARATAMENTE DAL SERVIZIO DI RACCOLTA PRESSO I COMUNI DELL'ARO1 BRINDISI OVEST

Quanto esposto al paragrafo precedente non deve indurre alla conclusione che l'impianto di Francavilla Fontana possa essere una eccezione del panorama impiantistico regionale in quanto dotato di attrezzature tali da rendere la gestione in modalità separata da quella della raccolta, economicamente sostenibile ed egualmente vantaggiosa per i Comuni dell'ARO.

In effetti, per potenzialità esso si pone nella fascia bassa, quindi in corrispondenza delle tariffe più alte; tendenza confermata dal livello di automazione che risulta essere basso, essendo presente solo una cabina di selezione manuale del multimateriale, oltre a nastri trasportatori, aprisacco e pressa.

Pertanto la proposizione di tariffe basse si giustifica solamente in un'ottica di gestione integrata nell'intero appalto dell'igiene urbana: all'interno dell'appalto appena scaduto il fatturato dell'impianto ha rappresentato meno dell'1,5% del fatturato complessivo; infatti il canone dei servizi di igiene urbana è stato di poco inferiore a 11 milioni di €annui e i ricavi da tariffa per le differenziate secche sono stati inferiori a 150.000 €annui (cifre al netto dell'IVA e della revisione prezzi).

Pertanto la sua gestione apparentemente poco economica è compensata dai vantaggi logistici legati ai contenuti tempi di conferimento, nonché all'azzeramento dei tempi di attesa, alle percorrenze limitate con costi ridotti per l'uso dei mezzi e conseguente maggiore disponibilità per gli altri servizi,

all'azzeramento dei contenziosi con gli impianti esterni di cui si ha ampia casistica per gli impianti delle altre frazioni di rifiuto.

Va da sé che il ricorso ad un affidamento separato comporterebbe necessariamente una gestione con equilibrio finanziario autonomo, ottenibile solamente con tariffe posizionate nella fascia alta del mercato, per via delle caratteristiche dell'impianto; tale ovvia necessità comporterebbe almeno un moltiplicatore 10 dei costi di trattamento attualmente sostenuti dai Comuni, sempre nell'ipotesi che una gara per la gestione del solo impianto vada a conclusione positiva.

Nell'ipotesi di mancato o ritardato affidamento, i Comuni sarebbero costretti a ricorrere al libero mercato con un moltiplicatore dell'attuale tariffa probabilmente ancora superiore a cui dovrebbero sommarsi i costi del trasporto e la quota parte dei costi per contenziosi, emergenze, contestazioni, ordinariamente sperimentati per le frazioni conferite ad impianti a gestione esterna.

Alle motivazioni di carattere economico è da aggiungere lo spreco di risorse pubbliche nel caso estremo di mancato affidamento con abbandono dell'impianto al pari della maggioranza dei CMRD realizzati dalla Regione Puglia.

Nel progetto del nuovo appalto si vede rafforzato il ruolo dell'impianto quale polo logistico di riferimento per l'intero servizio, anche oltre l'ambito afferente alle differenziate secche.

Con il nuovo progetto infatti si è estesa la franchigia entro cui il trasporto per ogni frazione raccolta è compreso nel canone del servizio, dai 30 km del vecchio appalto fino a 100 km, in modo che siano compresi i trasporti agli impianti di compostaggio assegnati dall'AGER Puglia ed anche quelli della frazione residuale indifferenziata.

Pertanto i Comuni vedranno azzerarsi gli attuali onerosi costi del trasporto della frazione organica; tuttavia una tale previsione risulterebbe un mero trasferimento fittizio di costi dal servizio di trasporto separato dal canone al canone stesso del servizio, su cui i proponenti non potranno fare ribassi significativi in considerazione dei costi maggiori che dovranno sostenere per i trasporti.

Un'alternativa possibile sarà utilizzare l'impianto di Francavilla Fontana anche per il trasbordo della frazione organica da mezzo di raccolta (compattatori, vasche) a mezzi più capienti per trasporto a distanza (scarrabili su motrice e rimorchio per esempio o compattatori autoarticolati di grande capienza ecc.), attività per cui il piazzale dell'impianto è autorizzato previa corretta gestione degli eventuali rilasci di liquidi al suolo.

Lo stesso impianto, dotato di uffici, potrà essere utilizzato quale centro direzionale (dotazione necessaria e obbligatoria per il gestore del servizio) nonché per ricovero mezzi, con evidenti sinergie.

RIFLESSI DELLE VARIAZIONI NORMATIVE INTERVENUTE DALL'EPOCA DEL PRECEDENTE AFFIDAMENTO

Dal Decreto Ronchi, in vigore del quale fu bandita la gara precedente, al Codice Ambientale nonché al D. Lgs. 50/2016 e ss.mm. e ii. sono intervenute variazioni riguardanti sia l'organizzazione del ciclo dei rifiuti sia la normativa riguardante i contratti pubblici dei servizi.

Delle prime si è fatto cenno a proposito della situazione impiantistica pugliese; per quanto riguarda i contratti pubblici si è sostanzialmente passato dal concetto del "gestore unico" quale soggetto imprenditoriale privato o pubblico-privato a cui affidare la gestione dell'intero ciclo comprendente la raccolta, il trasporto ed il trattamento/smaltimento dei rifiuti, nella convinzione che i ricavi della gestione industriale degli impianti avrebbe potuto compensare almeno in parte i maggiori costi delle raccolte differenziate, alla richiesta di valutazione della opportunità di suddivisione in lotti dei grossi appalti al fine di favorire l'allargamento della base delle ditte partecipanti (che dovrebbe favorire, tra l'altro, la concorrenza e la riduzione dei costi per l'utente finale).

Tale previsione, peraltro genericamente indicata per tutti gli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, è contenuta nell'Art. 51. (Suddivisione in lotti) del D.Lgs. 50/2016; tuttavia la previsione normativa non esclude il ricorso ad un unico lotto, fatta salva la giustificazione della scelta in tal senso effettuata dalla stazione appaltante, come confermato dai pareri legali a cui l'Ufficio di ARO ha fatto ricorso per un maggiore approfondimento della problematica, con particolare riferimento a quello della centrale unica di committenza ASMEL.

Per inciso si riporta che per la redazione del progetto del nuovo servizio, in ausilio al proprio Ufficio Unico, l'ARO1 Brindisi Ovest si è affidata, tramite procedura di evidenza pubblica, all'Ente di Studio per la Pianificazione Ecosostenibile dei rifiuti (ESPER) di Torino, il quale, preso atto dell'assetto gestionale pregresso, ha rilevato, con apposita nota prot. n. 380-2018-U del 15 novembre 2018 le ripercussioni del nuovo Codice dei Contratti sull'assetto gestionale da proporre con il progetto del nuovo servizio da porre in gara, con particolare riguardo alla necessità di giustificare, con apposita relazione tecnica, la scelta eventuale di non ricorrere alla suddivisione in lotti, che comporterebbe l'esclusione della gestione dell'impianto di Francavilla Fontana dall'intero appalto dei servizi di igiene urbana.

Per quanto riguarda l'allargamento della platea dei partecipanti a vantaggio delle piccole e medie imprese, esclusa la suddivisione in lotti per le motivazioni sopra esposte, si è ritenuto opportuno e necessario fissare dei requisiti tecnici e di capacità finanziaria abbondantemente al di sotto dei massimi previsti dalla norma, che insieme alla possibilità di ricorso al subappalto ed all'avvalimento, peraltro già previsti dalla legge, potranno consentire la partecipazione di imprese di dimensioni non necessariamente grandi.

A tale scopo, nei documenti di gara, si sono fissati requisiti riguardanti il numero minimo di abitanti nonché di fatturato per i servizi già resi in precedenza, posizionati al 50% di quelli che caratterizzano il nostro ARO e l'importo della nuova gara. Allo stesso scopo si è concesso un periodo congruo dall'inizio del servizio affinché l'Appaltatore si doti dell'intero nuovo parco macchine, contrariamente all'affidamento precedente per il quale l'ATO BR/2 aveva previsto la disponibilità di mezzi di nuova immatricolazione e mai usati prima fin dal primo giorno di servizio, requisito verosimilmente sostenibile solo da grosse imprese di capacità finanziaria rilevante.

CONCLUSIONI

Le motivazioni di tipo economico che fanno propendere ancora per l'affidamento congiunto della gestione dell'impianto e dei servizi di igiene urbana sono stati ampiamente esposti nei paragrafi precedenti.

Si può ulteriormente argomentare che l'affidamento unico sarebbe in linea con le indicazioni del PRGRU tendenti all'incremento dell'efficienza della filiera del recupero attraverso l'integrazione verticale delle fasi.

E di integrazione verticale si tratta dal momento che, con la gestione unica, lo stesso soggetto è responsabile della raccolta e della selezione dei materiali, per cui avrà tutto l'interesse ad effettuare una buona raccolta in modo da migliorare le condizioni del processo da effettuare presso l'impianto da esso stesso gestito.

Il vantaggio che ne consegue non sarà del solo gestore, dal momento che una riduzione dello scarto contenuto nel prodotto da consegnare ai consorzi di filiera corrisponderà ad una maggiore remunerazione del prodotto. Per intervenuta previsione normativa della Regione Puglia tali proventi non possono più essere ceduti ai gestori ma devono essere introitati dai Comuni, con ulteriore evidente vantaggio economico e impatto positivo sulla TARI.

Si deve considerare inoltre che la posizione baricentrica dell'impianto di Francavilla Fontana rispetto ai comuni dell'ARO, ottimizza il trasporto per il conferimento delle differenziate secche; tale circostanza potrebbe venir meno nel caso in cui l'impianto restasse non gestito per qualsiasi ragione concernente la gara del relativo lotto separato, oltre a venir meno ogni utilizzo sinergico a cui si è accennato nei paragrafi precedenti che può condurre ad un contenimento dei costi e ad un probabile maggior ribasso offerto.

Non è da trascurare l'assenza di contenzioso fra conferente e impianto in caso di stesso gestore, dal momento che invece il contenzioso negli anni pregressi, per fatti che riguardano gli impianti di conferimento hanno assunto dimensioni anche economiche di assoluto rilievo.

Infine un ultimo aspetto da non trascurare riguarda la posizione di vantaggio che avrebbe l'attuale gestore dell'impianto e del servizio per la ormai approfondita conoscenza acquisita con il servizio precedente, anche se tale circostanza non verrebbe a mancare neppure con la suddivisione in lotti.

Tuttavia al fine di favorire la partecipazione più larga ed estesa anche alle piccole e medie imprese si sono posti requisiti di partecipazione per capacità tecnica e finanziaria notevolmente inferiori ai limiti massimi previsti dalla legge, come esposto al paragrafo precedente e come è possibile verificare dalla consultazione del Disciplinare di Gara.