

Integrazione allo Schema di Relazione AGER, illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex artt. 14 e 17 D.Lgs. 201/2022 ed artt. 5 e 192 Codice dei Contratti Pubblici), alla luce della Deliberazione 22 marzo 2023 n. 36/2023/PASP della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Puglia

- 1) *La convenienza economica della scelta dell'affidamento in house del servizio di gestione della FORSU e dei fanghi di depurazione ad Aseco S.p.a.*

Frazione organica

Il Piano Economico Finanziario (PEF) di Aseco S.p.a., aggiornato a marzo 2023, definisce le tariffe di conferimento della FORSU degli Impianti che risultano notevolmente inferiori a quelle attualmente applicate dagli operatori di mercato privati operanti sul territorio regionale a beneficio degli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Negli anni 2022 e 2023, tali impianti hanno applicato ai volumi di FORSU in ingresso dei corrispettivi che oscillano da un minimo di 150 €/t ad un massimo di 181 €/t, risultando più onerosi rispetto alla tariffa, indicata nel PEF della società in house che va dai 53 agli 85 punti percentuali.

È evidente che il livello dei corrispettivi di seguito pubblicati, e attribuibile ad aziende private, rappresenta una *proxy* dei prezzi di mercato praticati dai privati individuati con gara ad evidenza pubblica; pertanto, tale analisi è esplicativa della situazione di un mercato che potrebbe coinvolgere sia i privati tout court che le società miste, che operano sul mercato seguendo i medesimi criteri commerciali propri delle aziende private.

I corrispettivi medi applicati dagli impianti di compostaggio privati in Puglia

Anni 2022 e 2023

Ragione sociale	Comune	Corrispettivo (€/t)*
Tersan Puglia S.p.a.	Modugno (BA)	181
Eden 94 S.r.l.	Manduria (TA)	175
Progeva S.p.a.	Laterza (TA)	175
Heracle S.r.l.	Erchie (BR)	150
Maia Rigenera S.r.l.	Lucera (FG)	150

Corrispettivi medi che considerano una impurità presente nella frazione organica pari al 5% (percentuale media nelle raccolte differenziate con il sistema porta a porta).

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati AGER Puglia

La differenza netta tra la tariffa indicata nel PEF della società in house e il corrispettivo praticato dagli impianti privati operanti in Puglia è frutto delle caratteristiche del mercato del trattamento del rifiuto organico regionale, descritto a più riprese dall'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (AGCM) e dalla Regione Puglia.

Nell'indagine conoscitiva sul mercato dei rifiuti urbani del 2016¹, l'AGCM, con specifico riferimento al mercato pugliese del rifiuto organico, rilevava che *“il soggetto affidatario della raccolta può fare riferimento ad un numero limitato di impianti, i quali così godono di una posizione di rendita e acquisiscono nei suoi confronti potere di mercato”*. AGCM sostiene dunque che la soluzione per moderare tale potere di mercato sia quella di bandire *“una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio integrato che induca le imprese partecipanti a presentare un'offerta competitiva per un servizio che comprenda anche la tariffa per il trattamento, ovvero tramite l'esercizio del controllo analogo nei confronti dell'impresa in-house providing, gli Enti Locali sono così in grado di beneficiare di condizioni economiche migliori per “chiudere il cerchio” della gestione dei rifiuti urbani”*. In altre parole, AGCM identifica nella gestione integrata del servizio che si estende fino alla fase del recupero dell'organico o nell'esercizio del controllo analogo proprio delle gestioni *in house*, la soluzione che consenta di gestire il rifiuto beneficiando di condizioni economiche tali da ovviare ai fallimenti del mercato.

Parimenti, nel Piano Regionale dei Rifiuti della Regione Puglia emerge la necessità di ottimizzare i costi del trattamento della frazione organica per ovviare *“all'aumento immotivato delle tariffe di trattamento delle frazioni differenziate da parte degli impianti privati esistenti, effetto di eventuali future distorsioni di natura oligopolistica”*.

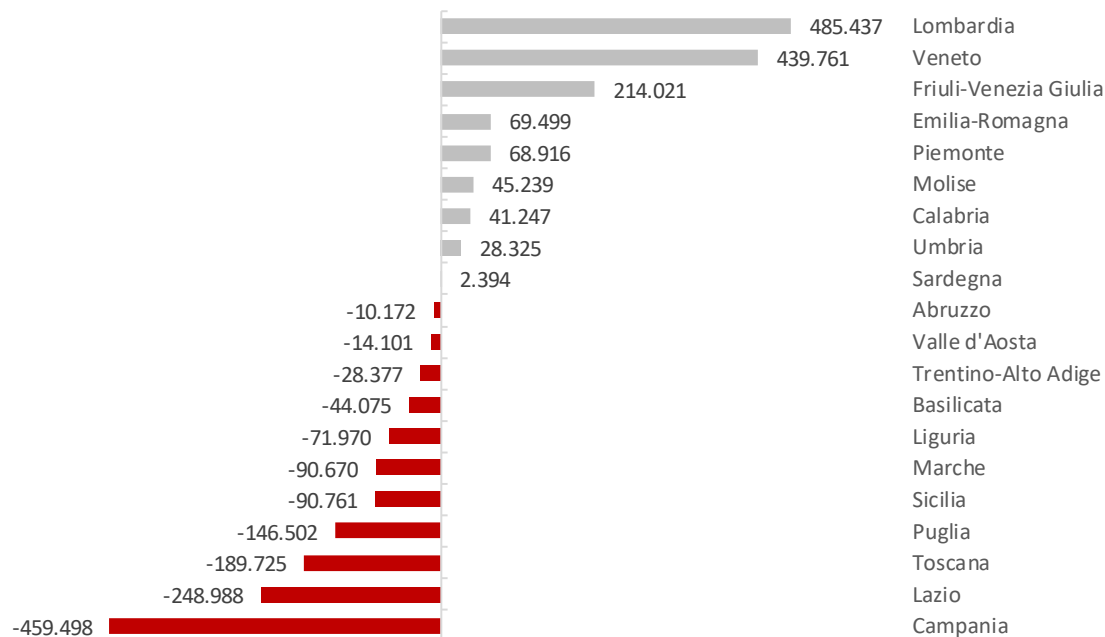
In ultimo, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 2251 del 29 dicembre 2021 caducata da una recente sentenza del Tar Lombardia, di cui si dirà di seguito, che però non ne inficia le esigenze sottese ma anzi le rafforza, la Regione Puglia ha classificato come impianti *“minimi”* gli impianti di trattamento della FORSU, in quanto operanti in un *“mercato con rigidità strutturali caratterizzato da un rilevante e stabile eccesso di domanda e di un limitato numero di operatori a livello territoriale”*. La classificazione degli impianti a fini regolatori, definita da ARERA con la Delibera 363/2021/R/Rif, ha lo scopo di applicare una regolazione dei costi a quegli impianti gestiti da operatori non integrati che operano in un contesto caratterizzato da rigidità strutturali del mercato, nell'ambito del quale si rende necessario effettuare un'attività di pianificazione dei flussi e di definizione delle tariffe *“al cancello”* per limitare gli effetti di un mercato monopolistico/oligopolistico sulle tariffe sostenute dagli utenti del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

La valutazione del mercato pugliese espressa dalla Regione Puglia trova fondamento nei dati più recenti resi disponibili dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). Il grafico seguente, dal quale si evince la differenza tra le tonnellate di frazione organica da raccolta differenziata ricevute da fuori regione (*import*) e quelle destinate fuori regione (*export*), evidenzia come la Puglia versi in una condizione di *deficit* impiantistico, che la costringe ad essere un *“esportatore netto”* per quasi 150 mila tonnellate/anno. Tale situazione, nella quale l'offerta di trattamento è nettamente superiore rispetto alla domanda, pone in capo agli impianti privati operanti sia in regione sia fuori regione un elevato potere di mercato, che si traduce in corrispettivi *“al cancello”* ben lontani da quelli applicati in contesti concorrenziali, a spese degli utenti del servizio.

¹ IC49 – Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani, gennaio 2016.

La bilancia commerciale del rifiuto organico (*import-export*)

Tonnellate*, anno 2021



*Differenza tra le tonnellate di frazione organica da raccolta differenziata ricevute da fuori regione (*import*) e quelle destinate fuori regione (*export*).

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati ISPRA

Con le Sentenze n. 486/2023 e la n. 501/2023, il TAR Lombardia si è espresso accogliendo le domande di annullamento della deliberazione 363/2021 di ARERA, producendo un effetto caducante della Deliberazione della Regione Puglia, con cui si identificavano gli impianti “minimi”. È evidente, dunque, che in assenza di una regolazione dei corrispettivi “al cancello”, praticati dagli impianti privati in regione, emerge ancora più nettamente l’esigenza del controllo pubblico richiamata da AGCM nell’indagine IC 49, in cui si rappresentava il contesto dell’assenza di una regolazione tariffaria in un territorio in *deficit* impiantistico come una situazione nella quale “il soggetto affidatario della raccolta può fare riferimento ad un numero limitato di impianti, i quali così godono di una posizione di rendita e acquisiscono nei suoi confronti potere di mercato”.

Infine, l’assenza di una sufficiente dotazione impiantistica per i flussi di rifiuto organico pone un rischio nell’ambito di un mercato in cui operano degli impianti privati attivi sia sul mercato del trattamento delle frazioni differenziate a recupero sia su quello dei rifiuti speciali, quali i fanghi di depurazione, che possono essere gestiti nei medesimi impianti della FORSU. La possibilità per gli impianti privati di dedicare una quota di capacità impiantistica non prestabilita all’una o all’altra frazione, sulla base degli andamenti dei due mercati, dà potenzialmente luogo a degli scostamenti tra la capacità teorica di trattamento della FORSU e quella effettiva dedicata ai rifiuti organici intercettati dai Comuni pugliesi; ciò che ne consegue è la creazione di “colli di bottiglia” e di posizioni dominanti sul mercato nella gestione del rifiuto organico in regione, che si traduce in un ampio ricorso all’*export* della FORSU da avviare a recupero, determinando un incremento dei costi di gestione e un aumento delle tariffe a carico degli utenti del servizio.

Fanghi di depurazione

Il PEF della società in house, aggiornato a marzo 2023, definisce una tariffa di conferimento dei fanghi di depurazione pari a 162 €/t. La convenienza economica del corrispettivo di trattamento di Aseco S.p.a., a beneficio degli utenti del servizio idrico integrato, emerge in modo chiaro dal confronto con i corrispettivi praticati dagli impianti privati operanti fuori regione presso cui conferisce il gestore Acquedotto Pugliese S.p.a. (AQP)². Nell'anno 2022, tali impianti hanno applicato ai volumi di fanghi in ingresso dei corrispettivi medi pari a 188 €/t, comprensivi degli oneri di trasporto, risultando in un costo complessivo a carico di AQP di circa 33,6 milioni di euro. Ipotizzando una tariffa di trasporto media di 15 €/t per gestire i fanghi di depurazione nel territorio regionale, la tariffa indicata nel PEF della società in house, pari a 162 €/t, risulterebbe più conveniente rispetto al corrispettivo medio praticato dagli impianti privati fuori regione di circa 11 €/t.

Il livello medio dei corrispettivi di seguito pubblicati, e attribuibile ad aziende private, rappresenta una *proxy* di mercato praticati dai privati individuati con gara ad evidenza pubblica; pertanto, tale analisi è esplicativa della situazione di un mercato che potrebbe coinvolgere sia i privati tout court che le società miste, che operano sul mercato seguendo i medesimi criteri commerciali propri delle aziende private.

I costi di gestione dei fanghi di depurazione sostenuti da AQP

Anno 2022

Costi di trasporto , movimentazione e conferimento finale (€)	33.557.850
Volumi gestiti (t)	178.829
Corrispettivo unitario (€/t)	188

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati AQP

Gli elevati costi di gestione dei fanghi di depurazione sostenuti da AQP si spiegano a partire da due fattori principali.

In primo luogo, emerge come tra il 2013 e il 2021 sia radicalmente cambiata la composizione delle attività di trattamento dei fanghi, con la quota relativa al recupero extra-regionale che passa dal 2-3% al 98% del 2021, diventando quindi la modalità preponderante di gestione dei fanghi prodotti in Puglia, anche a causa del sostanziale azzeramento dello spandimento diretto in agricoltura. Al contrario, si registra una progressiva riduzione dello smaltimento in discarica, a testimonianza dello sforzo effettuato dal gestore nel diminuire il ricorso alla forma di gestione dei fanghi più impattante dal punto di vista ambientale e in linea con gli obiettivi di miglioramento stabiliti da ARERA attraverso la regolazione della Qualità Tecnica (in relazione all'indicatore M5 di cui alla Deliberazione 917/2017/R/Idr del 27/12/2017 di ARERA).

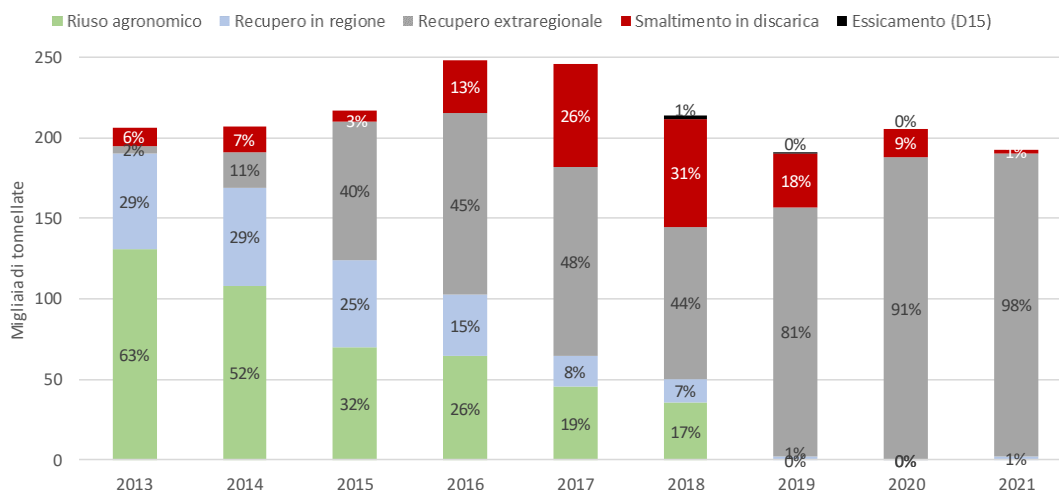
In secondo luogo, tra il 2013 e il 2019 si è sostanzialmente azzerata la quota di fanghi avviati a recupero in regione, per via di una riduzione della capacità impiantistica regionale e a causa delle difficoltà di

² In assenza di capacità impiantistica in regione dedicata al recupero dei fanghi di depurazione, AQP avvia a recupero al di fuori dei confini regionali i fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane.

coordinamento regionale nella gestione della FORSU e dei fanghi stessi. Nella “competizione” tra FORSU e fanghi, gestiti dagli impianti privati nelle medesime infrastrutture, al verificarsi di situazioni emergenziali in almeno due occasioni³ ha prevalso il trattamento della prima⁴; tale disposizione avveniva preso atto che “*gli impianti di compostaggio esistenti sul territorio sono quasi tutti di proprietà privata*” e che le autorizzazioni “*non specificano, nell’ambito della capacità totale di trattamento, la quota parte da dedicare al trattamento della FORSU e quella da dedicare al trattamento di rifiuti speciali*”.

Destino dei fanghi di depurazione del SII pugliese

Migliaia di tonnellate di fanghi "tal quale" e % sul totale annuo, 2013-2021



Fonte: elaborazione grafica REF Ricerche su dati PRGRU e Acquedotto Pugliese S.p.a.

In un contesto che vede un’offerta di trattamento regionale quasi assente, o comunque rappresentata da impianti privati attivi sul mercato della FORSU, appare evidente come le rigidità strutturali del mercato si riflettano in corrispettivi di trattamento molto elevati, frutto anche dell’applicazione dei corrispettivi di trasporto necessari ad avviare i rifiuti a recupero fuori regione, con ciò che comporta in termini economici e di impatto ambientale.

Costi e benefici

Le prospettive future del mercato del trattamento dei fanghi di depurazione e dei rifiuti organici in Puglia portano ad ipotizzare ulteriori tensioni sul segmento del trattamento, considerato che:

- la produzione di fanghi di depurazione nei prossimi anni è attesa crescere, per via di un’attesa intensificazione delle attività di depurazione;
- in assenza di impianti di recupero di prossimità, AQP sarà costretto ad avviare a recupero fuori regione sempre più fanghi, a fronte di una crescita attesa della produzione del rifiuto. In particolare, tale dinamica si spiega anche con lo sforzo che sta sostenendo il gestore AQP nel ridurre il tasso di smaltimento in discarica come misurato dall’indicatore M5 di cui alla

³ il 31 luglio 2015, con Ordinanza n.6 del Presidente della Giunta Regionale, è stato ordinato al gestore del SII di ridurre i conferimenti di fanghi provenienti dal trattamento delle acque reflue urbane presso gli impianti pugliesi, allo scopo di dare precedenza al trattamento della FORSU; l’ordinanza ha avuto efficacia per 180 giorni a partire dal 3 agosto 2015. Il 28 marzo 2017, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 442, si è stabilito “di autorizzare, ove tecnicamente possibile, il trattamento del 10% in più rispetto alla capacità attualmente autorizzata esclusivamente in favore della FORSU prodotta dai Comuni pugliesi”.

⁴ Tale pratica veniva consentita in applicazione di quanto previsto dall’art. 35, c. 2, della Legge 11 novembre 2014, n. 164 (Conversione, con modificazioni, D.L. 11 settembre 2014, n. 133, cd. “Sblocca-Italia”) e previa presentazione ad ARPA Puglia e alla regionale Sezione Autorizzazioni Ambientali di dichiarazione asseverata da un tecnico volta a dimostrare la compatibilità tecnica dell’incremento nel rispetto delle BAT.

Deliberazione 917/2017/R/Idr del 27/12/2017 di ARERA, allo scopo di migliorare le *performance* ambientali e di ridurre l'impronta ecologica della gestione dei fanghi;

- l'intercettazione dei rifiuti organici in Puglia, che tra il 2017 e il 2021 è passata da 72 kg/ab a 111 kg/ab, è attesa crescere ulteriormente, con la diffusione di modalità più spinte di raccolta differenziata e come esito dell'obbligo di raccolta differenziata dei rifiuti organici entrato in vigore il 31 dicembre 2021. Il trattamento contestuale della FORSU e dei fanghi nei medesimi impianti, di natura privata o mista, in assenza di un controllo pubblico, rischia di condurre al verificarsi di nuove situazioni emergenziali, per l'una o per l'altra frazione;
- la presenza di impianti di trattamento gestiti da soggetti di natura privata o mista nei due mercati, quello del trattamento della FORSU e dei fanghi di depurazione, caratterizzati da evidenti rigidità strutturali, conduce alla formazione di corrispettivi di mercato elevati, che si traducono in tariffe più elevate a carico degli utenti del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani: per il trattamento della FORSU si tratterebbe di pagare corrispettivi tra i 150 e i 180 €/t notevolmente superiori come da Pef assicurati dalla società in house, per i fanghi il costo sarebbe di 188 €/t contro i 177 €/t della società in house;
- nel caso della FORSU, il recente "stop" alla regolazione tariffaria definita da ARERA fa venire meno il presupposto di un presidio pubblico sui corrispettivi di trattamento, che in assenza di una regolazione dei costi sono destinati a stabilizzarsi intorno a valori ben lontani da quelli applicati in contesti concorrenziali;
- il *deficit* impiantistico che caratterizza la Puglia ha assunto un carattere strutturale, che difficilmente potrà essere sanato in tempi brevi. Le tempistiche di autorizzazione e realizzazione degli impianti necessari a colmare un *deficit* così ampio portano a concludere che la Puglia dovrà fare ampio affidamento sugli impianti privati operanti fuori regione anche nel medio-lungo periodo, sostenendo non solo corrispettivi di trattamento elevati, ma anche i costi di trasporto necessari a coprire delle distanze che in taluni casi vanno oltre la macroarea Sud.

Dalle evidenze emerse, risulta evidente come lo sviluppo di un'impiantistica a gestione pubblica in grado di assorbire e gestire i picchi emergenziali non ha solo una valenza sociale, ambientale e di tutela della salute pubblica, ma anche una economica, grazie a corrispettivi praticati più contenuti di quelli sostenuti presso gli impianti gestiti da soggetti a proprietà privata.

Il mancato ricorso al mercato, dunque, consente inequivocabilmente di calmierare i corrispettivi pagati e, conseguentemente, di contenere le tariffe in capo agli utenti del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Da ultimo ad integrazione di quanto già riportato nella relazione, con riferimento alla comparazione tra i modelli gestionali ed ad una valutazione costi benefici si evidenzia che la titolarità pubblica della gestione effettiva del servizio, seppur espletata secondo metodi imprenditoriali assicura le condizioni di economicità, efficacia ed efficienza, con conseguente attribuzione al sistema pubblico, nell'interesse della collettività, di tutte le decisioni afferenti alla concreta attività gestionale del servizio.

Altresì l'assenza di scopi di lucro in capo alla società in house, che non opera con lo scopo di distribuire i profitti tra i soci, ma con l'obiettivo primario di prestare un servizio per l'Ente ed indirettamente alla collettività al miglior rapporto qualità/prezzo, pur nel mantenimento nel

tempo dell'equilibrio economico e finanziario, garantisce quindi che i ricavi derivanti dal servizio siano totalmente destinati alla copertura dei costi del servizio, e che ogni margine disponibile sia reinvestito nel miglioramento della qualità del servizio.

Da ultimo vanno sottolineati i maggiori e più rapidi margini di intervento disponibili per l'ente affidante nei confronti di un gestore in house, rispetto ad un operatore privato e/o ad un operatore misto pubblico privato, qualora emergessero criticità nella gestione del servizio, sia sotto il profilo economico, sia sotto altri profili.

Parimenti va valorizzato per le amministrazioni pubbliche nel modello dell'affidamento in house, un pregnante monitoraggio attraverso le forme di esercizio del controllo analogo, sulla gestione complessiva della società in house, che rende più efficace anche l'attività di controllo del servizio e del relativo contratto di gestione, riducendo l'asimmetria informativa dovuta alla lontananza dell'ente pubblico affidante dall'attività operativa esercitata dall'impresa affidataria privata, nonché la fisiologica tendenza delle società in house, in quanto assoggettate al controllo analogo da parte degli Enti affidanti, a pervenire a composizioni bonarie delle possibili controversie nell'applicazione del contratto di servizio, prevenendo costosi e defatiganti contenziosi che più frequentemente possono insorgere con affidatari privati.

Da ultimo non va sottaciuto anche il contenimento dei costi e dei tempi necessari per l'affidamento del servizio rispetto alle procedure di gara per la selezione di un'impresa affidataria o del partner privato di una società mista.