

AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato)
Piazza Verdi, 6a
00198 Roma

protocollo.agcm@pec.agcm.it

Oggetto: Piano dei rifiuti della Provincia di La Spezia. Segnalazione relativa a:

- mancata applicazione del contratto di servizio conseguente alla gara europea del 20/04/2016
- nuovo progetto di impianto che stravolge i contenuti della citata gara e dei Piani vigenti
- rilevante vantaggio per l'aggiudicatario e significativo aggravio economico per i cittadini

Descrizione sintetica delle procedure amministrative

- 1) In data 19 luglio 2013 il Tribunale della Spezia ha emesso un Decreto di *omologazione di accordi di ristrutturazione* nei confronti di ACAM spa (municipalizzata dei comuni di La Spezia che gestisce acque e rifiuti) che al comma C) impegna la società a conferire alla controllata Acam Ambiente spa *“il ramo aziendale relativo all'impianto CDR di Saliceti con relativo indebitamento finanziario e commerciale”* e al comma D) di cedere il 49% della partecipazione in Acam Ambiente S.p.A. con possibilità di successiva cessione del controllo. Data di effettuazione delle operazioni *“entro il 2018”*.
- 2) A seguito di questo decreto, tra il febbraio 2014 e l'ottobre 2014 Acam spa ha ricevuto due proposte presentate dal RTI Iren Ladurner e RTI Bioner sulla base dell'art. 278 Regolamento contratti DPR n. 207 del 2010 comma 1, aventi a oggetto l'affidamento in concessione del *servizio di trattamento della frazione residuale da raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani e la gestione e manutenzione dell'impianto di bioessiccazione e produzione di CDR sito in Saliceti in Comune di Vezzano Ligure, nonché di trattamento delle frazioni organiche e verdi della raccolta differenziata e la gestione dell'impianto di compostaggio sito in Boscalino in comune di Arcola (SP). nonché la realizzazione di relativi adeguamenti impiantistici e la concessione di un'opzione ad Acam spa da parte del concessionario per l'affidamento in concessione dei lavori per la trasformazione dell'impianto Boscalino in impianto di digestione anaerobica con produzione di biometano e per l'affidamento della relativa gestione.*
- 3) In data 5 dicembre 2014 con determina 35/2014 ACAM nomina una commissione per la valutazione delle proposte, che s'insedia il 10 dicembre 2014 e con la seduta dell'undici marzo 2015 valuta la proposta di RTI IREN-Ladurner come più vantaggiosa
Il CDA di ACAM il 12 marzo 2015 convalida la decisione e la sottopone all'Assemblea dei soci (tutti i comuni azionisti) in data 27/3/2015 ottenendone l'approvazione.
- 4) Dopo l'avallo del Consiglio Provinciale del 07/04/2016, A.U. Gaudenzio Garavini approva, con determinazione n° 23 del 15.04.2016, la versione definitiva del *project financing* presentato dal R.T.I. IREN Ambiente S.p.A./Ladurner S.r.l. - quale progetto maggiormente coerente alle esigenze del Gruppo ACAM.

Con lo stesso provvedimento è stato autorizzato, ex art. 11, comma 2, del D.Lgs. 12.04.2006, n° 163, e s.m.i., il competente Ufficio aziendale all'indizione di gara, con la pubblicazione dei relativi atti in data 20/04/2016 sulla GU Europea, per l'affidamento della concessione del "servizio di trattamento della frazione residuale da raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani, gestione dell'impianto di bioessiccazione e produzione C.D.R. di Saliceti e trattamento delle frazioni organiche e verde da raccolta differenziata di ACAM Ambiente S.p.A., con realizzazione degli adeguamenti impiantistici necessari presso l'impianto di Boscalino di Arcola" con l'opzione della "realizzazione di un impianto di biodigestione anaerobica con produzione di biogas a Boscalino" - ai sensi dell'art. 278 del D.P.R. n° 207/2010, e s.m.i., e dell'art. 30 del D.Lgs. n° 163/2006, e s.m.i. - mediante procedura aperta con adozione del sistema di aggiudicazione a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ex art. 83 del medesimo D.Lgs n°163/2006, e s.m.i. .

Alla gara partecipa la sola RTI Iren-Ladurner con lo stesso piano tecnico ed economico della precedente competizione e si aggiudica l'appalto del contratto di servizio (determina AU Gaudenzio Garavini 48/16 di ACAM del 19 luglio 2016) che verrà sottoscritto **il primo ottobre 2016** successivamente alla costituzione della NewCo **Recos SpA**

- 5) In data 24 novembre 2016 con delibera n. 74 viene adottato dal Consiglio Provinciale della Spezia il Piano d'Area dei rifiuti successivamente sottoposto a VAS con un procedimento di valutazione ambientale che si conclude il 18 dicembre 2017. Il piano prevede un impianto Digestore Anerobico da 20.000 t/a + 6.000 t/a di verde presso il sito di Boscalino con una riserva da parte ARPAL per la compatibilità fra l'operatività dell'impianto esistente e i lavori di realizzazione del nuovo impianto del DA. La riserva viene superata grazie all'intervento di Recos che fornendo i dettagli del progetto garantisce la continuità operativa di Boscalino anche durante l'esecuzione dei lavori di realizzazione del DA (delibera n.48 del Consiglio Provinciale della Spezia del 6 agosto 2018 pag. 6 al punto 9).
- 6) Il 6 agosto 2018 viene approvato il Piano d'Ambito Regionale che per la provincia della Spezia conferma l'impianto TMB a Saliceti con una massima capacità di 105.000 t/a di rifiuto indifferenziato e un impianto di biodigestore anerobico a Boscalino (pag 40 del Piano d'Ambito) La capacità di trattamento della frazione organica dovrà essere di 50-60.000 t/a includere matrici compatibili [29.500 SP oltre a quantitativi derivanti da fabbisogno non soddisfatto di raccolta o provenienti da CM GE (min. 26.000) tabella a pag 45]. Infine, fornisce una indicazione sui costi di investimento per la realizzazione di un impianto di trattamento anaerobico dell'organico prevedendo 300-400 €/t (pag. 83) e indica in 93,5 €/t la tariffa di conferimento dell'organico come adeguamento ISTAT della tariffa contenuta nell'offerta di Iren nella gara 2016
- 7) A seguito dell'approvazione del nuovo Piano d'Ambito Regionale dei rifiuti dell'agosto 2018 e come previsto negli impegni assunti verso ACAM nella Convenzione che regola le attività di ReCos, a settembre del 2018 ACAM ha formalizzato a ReCos la propria volontà di dar corso alla realizzazione del nuovo impianto di biodigestione anaerobica per il trattamento della FORSU a Boscalino (l'esercizio della c.d. Opzione Boscalino).
- 8) Incorporazione di ACAM in Iren 1.mo novembre 2018
Con decorrenza dal 1° novembre 2018 avviene la fusione per incorporazione ACAM S.p.A in Iren S.p.A., peraltro già annunciata con un comunicato stampa il 23 giugno 2017 dalla direzione di ACAM SpA (AU Gaudenzio Garavini). A seguito della già menzionata fusione Iren S.p.A è dunque subentrata nella titolarità di ogni rapporto, anche in pendenza o in formazione, convenzione,

contratto, di ogni negozio definitivo o preliminare, di ogni controversia di qualunque natura e ovunque radicata, e di tutte le concessioni, licenze e autorizzazioni comunque denominate in essere a nome di ACAM S.p.A nei settori idrico ed ambientale. L'amministratore unico di ACAM SpA Gaudenzio Garavini nel gennaio 2019 entra a far parte del CdA di Recos

- 9) Proposta di Recos 11 aprile 2019 Dal momento che la realizzazione di un digestore anaerobico si configura come uno degli obiettivi sottesi al project financing del 2016, in data 12.04.2019 Recos SpA ha inviato alla Regione Liguria l'istanza per la realizzazione di un impianto per il trattamento e il recupero della FORSU con produzione di compost di qualità e biometano, ai fini dell'acquisizione del provvedimento autorizzatorio unico regionale, di cui all'articolo 27bis del D.Lgs. n. 152/2006, trattandosi di progetto sottoposto a VIA di competenza regionale.
Il progetto proposto prevede un impianto da 90.000 t/a (60.000 t/a di Forsu+30.000 t/a di verde strutturante) da realizzare nel sito di Saliceti (nel comune di Vezzano Ligure - SP) per un investimento di 50,6 Mil€ (esclusa IVA) e una tariffa di conferimento della frazione organica di 110 €/t (ridotta a 105 €/t per i comuni della provincia della Spezia)
- 10) A seguito dell'istanza di Recos la giunta Regionale con delibera 331 data 18 aprile 2019 in conformità al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale" ed, in particolare, l'articolo 24bis indice l'inchiesta pubblica sul progetto allegato alla richiesta per impianto di trattamento della FORSU;
- 11) Nel 2020, con tre sedute della Conferenza dei Servizi a cui sono stati invitati solo i comuni confinanti con il sito previsto per l'impianto e gli enti che avrebbero potuto eccepire sull'ubicazione/realizzazione dell'impianto (provincia, comuni confinanti, vvff, ATO, MMI etc con esclusione di comitati ed associazioni) la proposta viene accettata e sarà definitivamente autorizzata con decreto del Presidente della Regione.

Sulla base dei documenti e degli eventi sopra riportati si segnalano

LE SEGUENTI ANOMALIE

- a) Il bando di gara non ha consentito di fare un raffronto fra diverse proposte essendo stata presentata solo la proposta di RTI Iren-Ladurner in quanto non è stato consentito, a potenziali concorrenti, un tempo sufficiente (previsti 52 gg totali dall'emissione del bando ed esclusa qualsiasi possibilità di proroga) per elaborare una proposta alternativa ed essendo stata RTI Iren-Ladurner avvantaggiata per la partecipazione alla precedente selezione;
- b) Nella proposta RTI Iren-Ladurner la tariffa di conferimento della frazione organica di 89 €/ton viene aggiornata a 93,51 €/ton usando un indice di rivalutazione di 2,5% annuo superiore all'indice ISTAT di quel periodo. Tale rivalutazione non viene contestata da ACAM e viene accolta nel contratto di servizio;
- c) Nel successivo piano economico del "Progetto Saliceti" Recos aumenta la tariffa di conferimento della frazione organica per i comuni a 110 €/ton, nonostante l'incremento dei volumi totali da trattare da 26.000 ton/a a 90.000 ton/a . Questo incremento (non ancora ufficialmente autorizzato) non viene negoziato né dalla Regione né dalla Provincia nonostante che nel Piano d'Ambito Regionale venga ribadita la tariffa di 93,51 €/ton e riaffermato il

principio noto come “economia di scala” che il costo di conferimento dovrebbe diminuire al crescere dei volumi. Nel nostro caso invece al crescere dei volumi da trattare del 391,3% la tariffa di conferimento aumenta del 23,6% rispetto all’offerta iniziale.

- d) Il progetto proposto da Recos/Iren non è allineato con le indicazioni del Piano d’Ambito neppure per quanto riguarda i costi di investimento e la tariffa di conferimento del rifiuto organico:
- l’investimento unitario corrisponde a 562 €/t contro i 300-400 €/t del PdA
 - la tariffa lievita a 110 €/t contro i 93,5 €/t del PdA

Il costo unitario di investimento previsto dal PdA trova riscontro sul mercato.

Per l’impianto di Gavassa- Reggio Emilia con capacità di 167.000 t/a (progetto di Iren) in via di realizzazione è stato stimato un investimento 55 Mil € pari a 329 €/t.

L’impianto di S Agata Bolognese, realizzato da HERAmbiente nel 2019 con una capacità di 135.000t/a, ha richiesto un investimento di 30 Mil€ pari 222 €/t

Lo sproporzionato costo di investimento va a gravare ovviamente sulle tariffe di conferimento che i comuni dovranno pagare a Recos Iren con conseguente danno per i contribuenti.

Vale la pena sottolineare che 110 €/t è anche la tariffa attuale senza la realizzazione del Biodigestore mantenendo il trasferimento dell’organico in impianti fuori provincia.

Rilievi sull’incorporazione di ACAM SpA in IREN e la successione degli eventi che spianano la strada al progetto di Biodigestore a Saliceti

La Provincia, titolare per legge della individuazione dei siti dove allocare gli impianti, è rimasta silente rispetto all’espropriazione del suo potere operata dal privato. Dopo l’incorporazione di ACAM in IREN ha anche rinunciato ad esercitare il ruolo di garante dell’interesse pubblico nel contratto, che essa stessa si era attribuita con la delibera 48/2018.

Ci si chiede chi sia oggi il garante degli interessi dei cittadini/contribuenti spezzini anche a fronte di clausole contrattuali che prevedono controlli economici biennali dei bilanci da confrontare con il PEF e conseguenti incrementi tariffari nel caso sussistano scostamenti, dal momento che concedente e concessionario costituiscono un’unica struttura societaria.

Inoltre:

- Con l’aggregazione di ACAM in IREN la società pubblica-privata opererà sulla provincia di La Spezia in regime di **monopolio** nella gestione del trattamento delle frazioni indifferenziata e dell’organico dei rifiuti urbani nei confronti di tutti i comuni della provincia che fino al 2043 saranno obbligati a conferire tali rifiuti negli impianti di IREN qualsiasi sia la tariffa applicata; si preclude così l’accesso ad altri operatori concorrenti potenzialmente interessati a questo mercato;
- Non sussistono condizioni che possono spingere la società a stimolare un comportamento virtuoso dei comuni/cittadini in coerenza con l’ *“obiettivo del piano regionale è quello di promuovere una riduzione dei rifiuti prodotti, cui segue l’obiettivo di incrementare il riciclaggio e recupero grazie a sistemi più efficaci di intercettazione dei*

rifiuti differenziati “ (da Piano d’Ambito Regione Liguria 2018) in disaccordo anche con gli stessi principi della comunità europea, i maggiori ricavi della società sono legati al volume dei rifiuti e consistentemente alla frazione indifferenziata con una tariffa di 181,5 €/ton

- Le tariffe di conferimento sono stabilite dal gestore sulla base del proprio piano economico finanziario PEF e che, sulla base del contratto di servizio, potranno essere aggiornate annualmente in funzione dell’indice ISTAT e ogni 2 anni in base ai risultati economici/finanziari rispetto al PEF a prescindere dall’efficienza del gestore; in tal modo non è possibile consentire ai comuni/cittadini di poter fruire di tariffe congrue e orientate ai costi effettivi di potenziali concorrenti; nella stessa regione le tariffe di conferimento ad impianti del territorio delle diverse province risultano più competitivi;
- Gli investimenti stimati da Recos per il nuovo impianto di Biodigestore (50,6 M€ per un impianto da 90.000 ton/anno) non sono stati confrontati con le condizioni di mercato e considerando che il loro recupero impatterà sulle tariffe saranno i comuni/cittadini a doversene far carico;
- Con l’incorporazione di ACAM spa in IREN è avvenuta la fusione fra committente e contraente per cui non si identifica più un soggetto giuridico che controlli/negozi la corretta operatività di chi ha sottoscritto il contratto e che negozi condizioni operative/economiche per eventuali evoluzioni di prestazioni tenendo presente l’interesse dei comuni/cittadini (es: incremento di tariffe perché sopraggiunti maggiori costi, l’inclusione del nuovo impianto proposto che fa variare sito e volumi trattati etc), atteso che la Provincia non esercita il ruolo di surroga di ACAM SpA che essa stessa si è attribuita con la delibera 48 /2018;
- Essendo tutti i comuni azionisti della società IREN e coinvolti nei risultati economici della stessa, saranno in conflitto di interesse nel momento in cui si dovesse contestare a Recos, nell’interesse dei cittadini, tariffe ed efficienza operativa