



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 876 del 27 luglio 2017**

**Fascicolo UVLA 5838/2015 - ex UVSF 1755/2015**

**Oggetto:** Realizzazione e gestione dell'impianto per il trattamento dei rifiuti organici nel comune di Salerno.

### **Il Consiglio**

nell'adunanza del 19 luglio 2017;

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione; Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni; Vista la relazione congiunta dell'Ufficio Vigilanza Lavori e dell'Ufficio di Vigilanza centrali di committenza e concessioni di servizi.

### **Premessa**

Con esposto acquisito al protocollo dell'ANAC n. 39900 del 2.4.2015, l'Assessore *pro tempore* all'Ecologia, Tutela dell'Ambiente e Disinquinamento, Ciclo Integrato delle Acque - Programmazione e Gestione dei Rifiuti della Regione Campania, ha segnalato alcune presunte anomalie per l'appalto in oggetto, evidenziando in particolare che, a fronte degli elevati costi di investimento dell'impianto, lo stesso non avrebbe conseguito gli obiettivi di recupero materia e generazione di energia per i quali è stato realizzato.

L'Ufficio vigilanza servizi e forniture valutata l'evenienza che molte delle anomalie denunciate erano meritevoli di approfondimento e potevano essere ricondotte, almeno in parte, alla fase della progettazione e realizzazione dell'impianto, ha proposto al Consiglio (relazione prot. 90970 del 16.7.2015) l'effettuazione di apposita visita ispettiva con il coinvolgimento dell'Ufficio Vigilanza Lavori e dell'Ufficio Ispettivo per gli aspetti di relativa competenza.

Il Consiglio condividendo la proposta dell'Ufficio ha deliberato, nella seduta del 29 luglio 2015, l'effettuazione di accertamenti ispettivi concernenti l'impianto per il trattamento dei rifiuti organici nel Comune di Salerno ed il relativo servizio di gestione.

L'Ufficio istruttore conseguentemente ha avviato formale istruttoria con nota prot. 118677 del 18.9.2015.

Il Comune riscontrava la richiesta istruttoria predetta con nota prot. Anac n. 134848 del 16.10.2015, in maniera alquanto approssimativa.

In particolare la stazione appaltante aveva omissis, di fatto, di riscontrare l'aspetto relativo alla scarsa efficienza dell'impianto, non aveva riferito nulla in merito al conferimento dei sovralli di lavorazione da parte dell'impresa affidataria nella discarica di Pianopoli (CZ) gestita dall'impresa medesima, nonché in ordine all'applicazione della tariffa per il conferimento a "bocca d'impianto", pari ad Euro 120 a

tonnellata di rifiuti, retrocessa allo stesso gestore.

Inoltre, dalla scarsa documentazione allegata alla nota comunale di riscontro, ovvero dalla determina a contrarre n. 1684/2014, emergeva un'anomalia nella stima dell'appalto; l'importo della gestione dell'impianto da porre a base di gara veniva stimato, al netto dei ricavi energetici, pari ad € 2.805.000, IVA inclusa, mentre l'effettivo costo di gestione dell'anno 2013 - anno di riferimento per la determinazione della base d'asta - risultava pari a € 2.427.836,39, IVA inclusa; vi era quindi un notevole scarto economico (€ 377.163,61) di cui non si comprendeva la ragione, vieppiù che nel nuovo affidamento non erano stati tenuti in conto dal Comune i ricavi energetici così come invece era stato previsto nella fase di gestione provvisoria (cd. "commissioning").

Con riferimento agli aspetti "lavori" relativi alla realizzazione dell'impianto, il Comune nulla di concreto riferiva e/o produceva.

L'Ufficio vigilanza servizi e forniture ha conseguentemente dato impulso all'Ufficio Ispettivo per l'effettuazione della predetta visita ispettiva.

L'ispezione veniva effettuata nei giorni 16 e 17 dicembre 2015. La CRI veniva successivamente inviata con nota prot. n. 129358 del 6.9.2016 al Comune di Salerno, alla società Salerno pulita (società in house del comune che si occupa della gestione dei rifiuti), alla Regione Campania Assessorato Ambiente, al Ministero dell'Ambiente direzione generale rifiuti, all'ISPRA, all'ARPAC, oltre che alla competente Procura della Repubblica già interessata dall'esponente medesimo.

In data 6.10.2016 con nota assunta a prot. n. 145844 perveniva la risposta del Comune; in data 7.10.2016 con nota assunta a prot. n. 147107 perveniva la risposta di Salerno pulita.

In data 25.10.2016 perveniva la risposta dell'ARPAC che riferiva altresì che erano in corso ulteriori approfondimenti.

Su richiesta del Comune di Salerno e della Daneco veniva effettuata un'audizione innanzi al Consiglio in data 23 novembre 2016 nell'ambito della quale venivano consegnate le controdeduzioni della Daneco Impianti, nonché altri documenti da parte del Comune di Salerno.

In data 15.03.2017 perveniva da ultimo la relazione finale dell'ARPAC contenente gli approfondimenti annunciati.

### **Esposto – le criticità segnalate.**

Nell'esposto dell'aprile 2015, inviato anche alla Procura della Repubblica di Salerno, l'istante - che ha scritto nella sua qualità di Assessore pro tempore all'Ambiente della Regione Campania e dunque, come dallo stesso segnalato, "nell'esercizio delle funzioni di controllo connesse alla carica ricoperta", rilevava:

*« In primo luogo, si evidenzia che il suddetto impianto non sembra assolvere lo scopo per cui è stato finanziato con una somma significativamente più elevata (25 milioni di euro di risorse comunitarie del POR-Fesr 2007-2013) rispetto ad analoghi impianti (la media di mercato per impianti di questa taglia e tipologia si aggira sui 7-9 milioni di euro).*

*I dati del processo di biocompostaggio evidenziano, ad una seppur sommaria analisi, che l'impianto di Salerno non produce compost, non genera energia e non recupera materia. Invece l'impianto produce elevati scarti da smaltire in altri impianti (classificati con il codice C.E.R. 19.06.05 e C.E.R. 19.12.12) e, di fatto, vanifica le attività di raccolta differenziata effettuate dai cittadini che pur contribuiscono a sostenere i costi della gestione con il pagamento di una elevata tariffa.*

*All'ATI (Daneco Impianti s.r.l., R.C.M. Costruzioni S.R.L. e Ros Roca S.A.) che ha realizzato l'impianto e ha gestito in via provvisoria l'impianto per due anni come previsto dal contratto di aggiudicazione, si sarebbe dovuto contestare*

il cattivo funzionamento del processo di digestione della frazione organica, la conseguente mancata produzione di ammendante di qualità e l'inesistente recupero energetico. Invece, stranamente, il Comune di Salerno non solo non ha avviato una formale procedura di contestazione per inadempimento contrattuale, ma ha pubblicato un bando di gara dal quale si evince che, per cercare di migliorare le prestazioni dell'impianto sono inclusi nel capitolato di gara non meglio specificati "lavori di miglioramento delle prestazioni" che, come si apprende dall'articolo del quotidiano "La Città" del 26/05/2014 (allegato "c"), prevede un sistema di vagliatura del materiale organico oltre ad altre eventuali migliorie per circa 3,5 milioni di euro.

In tal modo, ai 25 milioni di euro costati per la realizzazione dell'impianto se ne aggiungono altri 3,5 milioni di euro.

A supporto di quanto sostenuto interviene la verifica dei dati dell'impianto di Salerno con quelli di impianti simili per tipologia e quantità di rifiuti trattati ai fini di una valutazione reale delle prestazioni dell'impianto di trattamento dei rifiuti organici del Comune di Salerno. Sono stati così confrontati i dati di impianti simili a quello di Salerno dislocati in diverse Province italiane che utilizzano la medesima tecnologia wet (umido) per la digestione anaerobica e la conseguente produzione di energia e biogas. I dati sono stati attinti dal 'Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2014' dell'ISPRA.

N°	Provincia	Comune	Tonnellate Rifiuti Trattati	Biogas Prodotto (Nm3)	Recupero Energetico (MW/anno)	Recupero Energetico (MW/anno) - %	Scarti	Scarti %
1	VR	Villa Bartolomea	20.827	3.516.028	7.735	37,1%	402	1,9%
2	VI	Asigliano	9.510	1.419.799	2.360	24,8%	457	4,8%
3	TN	Faedo	13.390	3.759	4.427	33,1%	928	6,9%
4	PV	Zinasco	20.557	3.518.850	5.338	26,0%	1.507	7,3%
5	LO	Villanova Sillaro	24.047	0	0	0,0%	2.083	8,7%
6	CN	Fossano	42.986	3.777.045	8.075	18,8%	4.000	9,3%
7	CR	Castelleone	27.616	0	0	0,0%	3.553	12,9%
8	CB	Guglionesi	15.353	-	-	0,0%	3.676	23,9%
9	TO	Pinerolo	46.065	4.277.101	14.606	31,7%	16.406	35,6%
10	VS	Villacidro	31.143	0	0	0,0%	13.582	43,6%
11	SA	Salerno	22.898	161.979	191	0,8%	16.615	72,6%
<b>TOTALE CAMPIONE ANALIZZATO</b>			<b>274.392</b>				<b>63.209</b>	<b>23,0%</b>

Fonte: ISPRA

Come si evince chiaramente dalla tabella, l'impianto di Salerno si attesta, tra gli impianti presi a campione, all'ultimo posto, sia in termini di recupero di materia sia in termini di efficienza energetica. Infatti, gli scarti si attestano all'allarmante cifra del 72,6%, chiaro sintomo di malfunzionamento del sistema, contro una media del campione analizzato pari al 23%! Il recupero energetico, poi, è praticamente nullo (0,8%)»

### L'ispezione – le criticità rilevate.

La costruzione e gestione dell'impianto di digestione anaerobica di Salerno è stata posta a cura della ditta DANECO Impianti che ha vinto entrambe le gare di appalto bandite dal Comune di Salerno, la prima per la realizzazione dell'impianto e la gestione provvisoria dello stesso per due anni, la seconda per l'implemento costruttivo e la gestione quinquennale.

In sede di ispezione, al fine di verificare quanto affermato dall'esponente - ovvero l'anomalo funzionamento dell'impianto che non recupera materia né produce energia - sono stati fra l'altro acquisiti i dati forniti semestralmente dal gestore all'ente di controllo, ovvero l'Agenzia Regionale della Protezione dell'Ambiente della Campania (di seguito anche ARPAC), sui rifiuti in ingresso e in uscita dall'impianto. Sono stati altresì acquisiti ed analizzati i bilanci di materia dell'impianto.

Semplici calcoli manifestano<sup>1</sup> che, in effetti, l'impianto, a fronte di un quantitativo medio annuo in ingresso di rifiuti pari a circa 25.000 t, non recupera quasi nulla né in termini di materia né di energia. E d'altronde di tale evenienza il Comune, come pure il gestore, non solo non hanno mai fatto mistero, ma anzi risulta come entrambi abbiano da tempo identificato la principale motivazione di tale anomalia di funzionamento che risiede nella cattiva "qualità" della Frazione Organica dei Rifiuti Solidi Urbani (di seguito anche FORSU) in ingresso al digestore.

L relazione ispettiva ha evidenziato quanto segue.

« Con riferimento alla prima gara, ovvero quella per la realizzazione dell'impianto e la sua gestione provvisoria per due anni, si ritiene opportuno evidenziare alcuni dettami del capitolato speciale d'appalto del progetto posto in gara, divenute ovviamente clausole contrattuali all'atto della stipula del contratto con l'aggiudicataria.

Si legge nel Capitolato Speciale d'appalto:

*“Oltre che l'esecuzione delle opere indicate l'Appalto comprende:*

*1. Attività di commissioning:*

*consistente nella esecuzione delle prove funzionali all'avvio all'esercizio dell'impianto.*

*Detta prova deve considerarsi aggiuntiva rispetto a quelle eventualmente disposte dalla Commissione di collaudo. Detta attività, della durata di 60 (sessanta) giorni, dovrà consentire di accertare la corretta funzionalità delle apparecchiature installate nonché la funzionalità complessiva del sistema, compreso il recupero energetico dal biogas prodotto, al fine di poter certificare l'avvio della successiva fase di esercizio.*

*2. Gestione provvisoria*

*La gestione provvisoria dell'impianto è la prestazione che inizia dopo la fase di commissioning e termina dopo 720 g.n.c....”.*

All'art. 66 del suddetto Capitolato è specificato che nel periodo sopraindicato dovranno essere raggiunti gli obiettivi minimi di smaltimento e recupero energetico, fissati dal progetto della Stazione Appaltante. Per quanto riguarda la digestione anaerobica ed il compostaggio del digestato tali obiettivi "minimi" vengono individuati nei seguenti:

*«Digestione anaerobica della Forsu (determinazioni bimensili).....:*

- Produzione di biogas :  $\geq 0,30 \text{ m}^3 / \text{kg}_{\text{SV}} \text{alimentati}^2$*
- Qualità del biogas: Concentrazione di  $\text{CH}_4 \geq 40\%$  (metano)*
- Abbattimento di SV: Riduzione di SV alimentati  $\geq 30 \%$*

---

<sup>1</sup> Dal bilancio di massa relativo all'anno 2013 si evince che complessivamente il rifiuto in ingresso è pari a 27.044 t circa; a fine processo le perdite ammontano a 8.525 t circa, il totale sovralli è pari a 9.073 t, il totale percolato è pari a 7.542 t ed, in definitiva, l'ammendante (*compost*), cioè l'effettivo recupero di materia, ammonta a sole 2.024 t.

<sup>2</sup> il rendimento in biogas e quindi energetico del processo di fermentazione è variabile e dipende dalla frazione organica del substrato trattato. Se ci riferiamo ad un tipo di rifiuto urbano derivante dalla raccolta differenziata i valori di rendimento si aggirano in media tra un minimo di 0,40-0,50 mc/Kg<sub>SV</sub>alimentati, per una digestione in mesofilia ed un massimo di 0,60-0,85 mc/kg<sub>SV</sub>alimentati per una digestione in termofilia, dove SV sta per solidi volatili alimentati.

### *Compostaggio del digestato*

*Il compost deve rispettare i limiti di cui all'Allegato 2 del D. Lgs n. 217/06 con riferimento all'ammendante compostato verde o all'ammendante compostato misto...».*

Per quanto attiene ai pagamenti della gestione provvisoria all'art. 72 è indicato che «1. Il prezzo a base d'asta del servizio di gestione provvisoria dell'impianto è stabilito dalla Stazione Appaltante in euro 1.055.000,00 oltre IVA per ciascun anno di servizio. Col prezzo del servizio come sopra stabilito si intendono compensati tutti gli oneri ed obblighi derivanti dalla gestione dell'impianto come descritti nei precedenti articoli quali di seguito elencati a puro titolo esemplificativo e non esaustivo: costi per il personale, smaltimento dei residui di lavorazione (scarti di processo, smaltimento percolato, ecc.), consumi, prestazioni di laboratori esterni, assicurazioni, monitoraggio in fase di esercizio, manutenzioni, materiali di consumo e di ricambi, nonché ogni altra prestazione occorrente per garantire il pieno rispetto del "Progetto di Gestione dell'Impianto" nel rispetto dei vincoli ed obblighi previsti dal capitolato in capo all' Appaltatore.

2. Sono a carico della Stazione Appaltante i soli costi afferenti i consumi di acqua e di energia elettrica.

3. La stessa Stazione Appaltante introiterà i ricavi provenienti dal conferimento della FORSU all'Impianto e quelli provenienti dalla vendita dell'energia elettrica prodotta.

4. L'importo risultante in sede di gara sarà liquidato in n° 6 (sei) rate annue di pari importo con cadenza bimestrale, previa verifica da parte della Stazione Appaltante di quanto previsto nell'art. 69 ».

In sede di ispezione è stato acquisito il documento “Stima costo annuo di gestione provvisoria”, a firma del RUP al tempo in carica, che esemplifica le valutazioni effettuate per addivenire all'importo suindicato pari a euro 1.055.000,00. Da questo si rileva che la componente prevista per lo “smaltimento dei residui di lavorazione”, considerando sia gli scarti di processo che il percolato, ammontava complessivamente ad € 284.000. [...]

Il conferimento della FORSU all'impianto ha avuto inizio in data 2.5.2011.

Fin dalle prime settimane l'ATI Daneco ha comunicato alla S.A. la presenza di percentuali di impurità dell'organico conferito tali da arrecare difficoltà sulla fase di avvio del processo anaerobico ed aerobico e da compromettere le performance dell'impianto.

La Commissione di collaudo, con verbale di visita presso l'impianto in data 5.10.2011, ha pertanto chiesto di installare, provvisoriamente per un periodo di 4 mesi, un vaglio mobile avente funzione di separare meccanicamente le impurità presenti nei conferimenti.

Il costo del suddetto vaglio, individuato a seguito di ricerche di mercato eseguite dal Comune, è risultato pari a 650,00 euro/die oltre 5.000 euro per il trasporto; dunque in definitiva per i mesi di funzionamento richiesti il costo complessivo è risultato pari a Euro 87.846,00 iva inclusa, ad esso vanno sommati gli oneri di consumo per il funzionamento del macchinario che, a titolo indicativo, per due mesi (maggio e giugno 2013) sono risultati pari a 12.000 euro circa, costi naturalmente posti a carico della S.A.»

Il vaglio mobile dal momento della sua installazione non ha mai smesso di funzionare.

Dirimente, per la comprensione della problematica in oggetto, appare la **Delibera di Giunta Comunale n. 649 del luglio 2012** nella quale si evidenzia come il Comune fosse pienamente cosciente dell'errato conferimento di rifiuti indifferenziati nei giorni di raccolta dell'organico. A tale anomalia, suscettibile come è noto di sanzioni amministrative, il Comune ha ritenuto di porre “rimedio” riconoscendo un extra costo al gestore dell'impianto per lo smaltimento in una propria discarica di un

quantitativo di sovralli superiore a quello *fisiologico* di progetto, nella considerazione dello stesso Comune, che ciò fosse comunque conveniente visto che la Daneco aveva offerto uno “sconto” sullo smaltimento in discarica praticando un prezzo inferiore a quello di altri impianti limitrofi.

In particolare nella Delibera si legge quanto segue.

*« Considerato:*

*che già in fase di "commissioning" la FORSU conferita all'impianto ha evidenziato una incidenza delle impurità superiore alle previsioni riportate nel bilancio di materia del ciclo di trattamento di cui agli specifici elaborati costituenti il progetto esecutivo posto a base di gara, con percentuali di impurezza ben superiori a quelle desunte dalle analisi merceologiche eseguite dall' Amministrazione Comunale nel novembre 2009 (C.I.C. Consorzio Italiano Compostatori) e dal 19/09/2011 al 24/09/2011 (G.A.I.A. s.r.l.); che l'A.T.I., incaricata della gestione, ha rappresentato con varie note la scadente qualità della Forsu conferita all'impianto, documentata con numerose e cadenzate analisi merceologiche eseguite direttamente a mezzo di laboratori specializzati e certificati, affetta stabilmente da impurità pari a circa il 30% con conseguente aumento degli scarti da smaltire in discarica, rispetto alle previsioni del progetto pari a circa 4.000 t/anno.*

*Rilevato: [...]*

*che l' A.T.I., in caso di mancato riconoscimento dei maggiori costi, essendo divenuta eccessivamente onerosa la gestione, ha comunicato che sarà costretta a ridurre i quantitativi di Forsu trattata nell'impianto; che la paventata riduzione dei quantitativi di Forsu trattata nell'impianto determinerebbe maggiori oneri da sostenere da parte dell' Amministrazione comunale dovendosi nuovamente conferire l'organico ad impianti di compostaggio ubicati fuori regione con maggiori costi di trattamento e di trasporto;*

*Visto che l'A.T.I. ha proposto di effettuare il trasporto e lo smaltimento a discarica degli scarti solidi al vantaggioso costo di € 120,00 per tonnellata, oltre Iva, mentre per lo smaltimento del percolato, trattandosi di una quotazione di smaltimento che varia a seconda della percentuale del BOD presente nel refluo, ha offerto un prezzo medio di euro 70,00 a tonnellata, pari al prezzo medio che la stessa A.T.I. ha già dovuto sostenere per le quantità già smaltite;*

*che i maggiori costi da sostenere oltre l'importo di € 284.000,00 (€ 134.000,00 ed € 150.000,00) trattandosi di oneri e costi sopraggiunti e comunque non dipendenti da fattori di processo, ma derivanti da cause esterne, non imputabili all'A.T.I. e dalla stessa non modificabili e/o governabili, vadano riconosciuti all'A.T.I.;*

*che l'elevata quantità di impurezza rinvenuta nell'organico non dovrebbe essere presente nel rifiuto proveniente da raccolta differenziata ma dovrebbe essere conferita dai cittadini nel giorno di raccolta del rifiuto indifferenziato e come tale essere smaltita agli attuali costi vigenti di € 140,00 a tonnellata oltre Iva. Tale rifiuto essendo presente nella frazione organica viene invece trattato nell'impianto generando notevoli quantitativi di sovralli da smaltire in discarica ed il cui costo viene sostenuto dall'A.T.I., che ne richiede il rimborso; [...]*

*Ritenuto: di accogliere la proposta dell'A.T.I. e di affidare alla stessa, nell'ambito della gestione provvisoria biennale, anche lo smaltimento degli scarti solidi prodotti dal processo nelle quantità che saranno rinvenute nell'umido conferito all'impianto al costo di € 120,00 per tonnellata, oltre Iva;*

*che il corrispettivo economico che potrà riconoscersi per lo smaltimento degli scarti riguarderà la sola parte eccedente l'importo di € 134.000,00 già compreso e compensato con il canone di gestione, rappresentando che detto costo eccedente, connesso e derivante dall'elevata quota di impurezza presenti nell'umido sarà suscettibile di riduzione nella misura in cui si riuscirà a raccogliere, con più incisive azioni di sensibilizzazione dei cittadini, organico di maggiore qualità;*

*che analogamente, il maggiore costo sostenuto per lo smaltimento del percolato riguarderà la sola parte eccedente l'importo di € 150.000,00, mediante rimborso senza alcun onere aggiuntivo, a fronte della presentazione del formulario e fattura emessa dall'impianto autorizzato al trattamento.*

**DELIBERA**

1. *Accogliere, per le motivazioni espresse in premessa, la proposta dell'A. T.I. Daneco Impianti s.r.l - RCM Costruzioni s.r.l. e Ros Roca S.A e di affidare alla stessa, nell'ambito della gestione provvisoria biennale, anche lo smaltimento degli scarti solidi prodotti dal processo nelle quantità che saranno rinvenute nell'umido conferito all'impianto al prezzo di € 120,00 per tonnellata, oltre Iva....»*

Nella Delibera la maggiore spesa si stimava pari a 720.500,00 Euro compresa IVA<sup>3</sup>.

Il periodo di gestione provvisoria biennale dell'impianto ha avuto inizio il 21.6.2011, la scadenza della gestione provvisoria era fissata quindi al 20.6.2013.

Il Certificato di collaudo dell'opera è stato emesso dalla Commissione di collaudo in data 28.6.2013.

Nella relazione di collaudo, è riportata la descrizione dei comparti e dei processi che in essi avvengono.

Per il processo di compostaggio in particolare si legge: *«Nel corso della fase di gestione assegnata all'ATI si è verificato tramite apposite analisi della FORSU in ingresso che la stessa presentava un grado di impurità superiore alle ipotesi di progetto valutate in max 10%. Il maggior grado di impurità si riverbera negativamente sia sul processo di compostaggio, sia sulla produzione di biogas e sulla conseguente energia prodotta, ma ciò NON può essere ascritto all'impresa esecutrice. Pertanto si è reso necessario nell'area di ricezione del materiale, installare un vaglio mobile per trattenere le impurità in ingresso che hanno raggiunto anche percentuali del 35%.*

*Al fine quindi di poter fare verifiche confrontabili con le ipotesi progettuali, sia per il processo di compostaggio che per la produzione di biogas, i dati di riferimento per le verifiche sono stati desunti dai quantitativi di sottovaglio mobile, ovvero già depurati delle impurità grossolane in ingresso.*

*Per il processo di compostaggio, la Commissione ha caratterizzato 3 biocelle, all'interno delle quali la composizione forsu e strutturante (rapporto 3 a 1) è stata rispettata, e la forsu utilizzata era quella proveniente dal sottovaglio, ed è stato osservato l'intero processo temporale verificando, tramite apposite analisi, la qualità finale del prodotto ottenuto (ammendante compostato misto)<sup>4</sup>».*

Si legge ancora nella relazione di collaudo *«...la macchina principale, la spremitrice, nata esclusivamente per trattare una FORSU pulita e con elevato grado di umidità, non è in grado di esercitare la resa di contratto pari al 40% dell'ingresso ma solo del 14,22% con punte del 20% a causa della composizione della FORSU...»*; ed ancora con riferimento al biogas *«...il rendimento della cogenerazione è quello previsto nel progetto approvato, la bassa produzione del biogas...deriva quindi esclusivamente dall'alta percentuale di impurità presente nella FORSU di ingresso. La bassa produzione di biogas ha creato qualche problema di funzionamento ai motori, in pratica accensioni e spegnimenti in continuo...».*

Terminata la fase di gestione provvisoria dell'impianto, emesso il certificato di collaudo, veniva predisposta la gara per l'affidamento della gestione del digestore per un periodo di 5 anni.

Con Determina dirigenziale a contrarre n. 4740 del 24.12.2013 veniva approvato il capitolato speciale d'appalto e stabiliti i termini per l'avvio della gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; l'appalto prevedeva la gestione quinquennale dell'impianto, ivi compreso il sistema di

---

<sup>3</sup> In realtà l'importo (nel 2013) è risultato superiore, e precisamente pari a € 950.708,23 per lo smaltimento dei sovralli e €235.619,94 per lo smaltimento del percolato.

<sup>4</sup> Dalla lettura del testo si evince che il collaudo del processo è stato effettuato su campione opportunamente selezionato dei rifiuti e solo su tre biocelle, in altri termini su un prototipo e non sul reale funzionamento dell'impianto.

cogenerazione per la produzione di energia elettrica e l'impianto fotovoltaico esistente, nonché la progettazione ed implementazione strutturale con ulteriori opere.

La gestione dell'impianto era prevista per il trattamento di complessive 23.000 tonnellate per anno di rifiuti, (con un minimo assicurato, o comunque compensato, di 21.000 t/a), per un periodo di 5 anni, prorogabile ad insindacabile giudizio dell'Amministrazione per ulteriori 4 anni interi o frazionati con un periodo minimo di 12 mesi.

L'appalto prevedeva altresì la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, nonché la realizzazione di "opere in variante", consistenti principalmente nelle seguenti opere aggiuntive:

- vaglio rompisacco fisso;
- ulteriore pressa spremitrice;
- fossa di ricezione raccolta rifiuti;
- tamponatura e potenziamento linea di aspirazione edificio "stoccaggio compost";
- impianto di trattamento del percolato di potenzialità complessiva annua pari a 10.000 mc/anno.

Dal quadro economico si evince che il costo annuale di gestione dell'impianto di compostaggio è pari a €/anno 2.550.000 (€/anno 2.805.000 con IVA 10% inclusa), mentre il costo per la progettazione e realizzazione dei lavori aggiuntivi è pari a € 3.880.000 (€/anno 4.361.600 con IVA e Cassa su spese tecniche incluse).

Nella D.D. n. 1684/2014 si rileva inoltre che i *"proventi derivanti dalla cogenerazione (€/anno 200.000) e quelli derivanti dal fotovoltaico (€/anno 250.000) non costituiranno più generatori di entrate (ndr ... per l'amministrazione) in quanto il costo annuale per la gestione, pari a €/anno 2.550.000 è stato già calcolato al netto dei proventi sopra riportati"*.

Più in dettaglio, l'art. 5 del Capitolato speciale d'appalto chiarisce che l'importo annuo pari a €/anno 2.550.000 previsto per la gestione di 23.000 tonnellate/anno di FORSU, corrispondente ad un prezzo unitario di €/tonn. 110,87, è il risultato della sottrazione dal costo complessivo di gestione considerato pari a €. 3.000.000 annuo ( corrispondente ad un prezzo unitario di €/tonn. 130,43) dei proventi, pari complessivamente a € 450.000, derivanti dalla cogenerazione della combustione del biogas e del rendimento del fotovoltaico presente sulla copertura dell'impianto.

Riguardo la gestione dell'impianto occorre precisare che il costo annuale nel corso della gestione provvisoria (assumendo a riferimento l'anno 2013) è risultato (al netto dell'IVA) pari a € 954.545,45 (IVA esclusa), a cui si sono aggiunti i seguenti ulteriori oneri:

- smaltimento sovvalli € 950.708,23;
- smaltimento percolato € 235.619,94;
- vaglio mobile € 60.227,60.

Il costo complessivo sostenuto nell'anno 2013 (comprensivo degli smaltimenti) è stato, quindi, pari a circa €. 2.201.101,22 (IVA esclusa).

Ne consegue che l'importo di €/anno 3.000.000 (IVA esclusa) previsto per la gestione del servizio (escludendo i proventi derivanti dalla produzione di energia in precedenza incamerati dall'Amministrazione) risulta notevolmente superiore (+36,29%) rispetto a quello effettivo rilevato nell'anno 2013. Tale incremento è infatti pari a €/anno 798.898,78 (€/anno 3.000.000 - 2.201.101,22).



Si osserva altresì che il costo della gestione provvisoria, se non si considerano gli oneri aggiuntivi per gli smaltimenti e per il vaglio mobile, è risultato pari a € 954.545,45.

Non può non rilevarsi che se sovvalli e percolati fossero stati quelli fisiologici di un processo corretto, l'importo per il loro smaltimento non sarebbe stato di molto superiore a quello in principio ipotizzato in progetto (circa 300.000 Euro), il che manifesta che la originaria previsione di euro 1.055.000,00 oltre IVA, per il servizio di gestione dell'impianto non si discostava poi di molto dall'effettivo costo che si sarebbe sostenuto se l'impianto avesse funzionato come da progetto.

Alla procedura di gara, il cui bando è stato pubblicato nel maggio 2014, hanno partecipato le società Ladurner S.r.l. e Daneco Impianti S.p.A.. Con verbale di gara del 9.12.2014 è stata dichiarata aggiudicataria provvisoria l'Impresa Daneco Impianti con il ribasso offerto del 2% sul canone di gestione e del 12% sull'importo del lavoro aggiuntivi.

L'ispezione ha in definitiva rilevato diverse discrasie le cui principali attengono:

- alla non corretta gestione dell'impianto, a causa della cattiva qualità della FORSU in ingresso allo stesso;
- all'importo che è stato posto a base della gara di gestione quinquennale dell'impianto, che risulta comprensivo degli extra costi di smaltimento derivanti dalle suddette anomalie di gestione.

### **La CRI – criticità contestate**

Le contestazioni mosse dagli Uffici sono state riportate nella nota di risultanze istruttorie prot. 129358 del 6.9.2016 e sono state trasmesse al Comune di Salerno, alla società Salerno pulita (società in house del comune che si occupa della gestione dei rifiuti), alla Regione Campania Assessorato Ambiente, al Ministero dell'Ambiente direzione generale rifiuti, all'ISPRA, all'ARPAC; esse sono in sintesi le seguenti:

- l'impianto di digestione dei rifiuti del Comune di Salerno non rispetta i parametri funzionali e le finalità di progetto in virtù della scarsa qualità del rifiuto, ovvero finanche della diversità del rifiuto che viene conferito all'impianto dall'impresa di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani per conto del Comune di Salerno (Salerno Pulita S.p.A.);
- di conseguenza il Comune di Salerno sopporta elevati costi di gestione imputabili allo smaltimento dei cosiddetti "sovvalli" e percolati, ovvero dei residui di lavorazione; tali costi sono "aggiuntivi" rispetto a quelli di una gestione ordinaria e pertanto non andrebbero computati, quantomeno non in tale entità, nella valutazione degli importi elementari che compongono quello complessivo posto a base di gara per la gestione;
- a tal proposito si rileva che il Comune di Salerno non risulta aver effettuato puntuali verifiche e controlli sull'operato del gestore, né ha cercato soluzioni alternative (anche agendo sulla qualità della raccolta differenziata) per limitare gli extra-costi per lo smaltimento dei sovvalli e del percolato in quantità eccedenti all'ordinario;
- in considerazione di quanto sopra sarebbe opportuno approfondire le motivazioni delle criticità della raccolta differenziata effettuata dalla società *in house* Salerno Pulita S.p.A. che gestisce la raccolta dei rifiuti nel Comune di Salerno, nonché le motivazioni per cui, nonostante il deliberato di G.M. n. 649 del 18.7.2012, non pare essersi proceduto ad "avviare una azione

- mirante a far assumere comportamenti più efficaci nella separazione e raccolta della frazione organica, al fine di elevarne la qualità e la purezza”;
- le opere aggiuntive, oltre che per ampliare la capacità dell’impianto a 40.000 tonn. (art. 1 del capitolato speciale), sembrano previste anche per sopperire a “carenze” progettuali originarie, in particolare per la vagliatura e per il trattamento dei percolati;
  - si configurano possibili implicazioni di carattere penale in conseguenza della presupposta errata attribuzione del codice CER ai rifiuti in ingresso all’impianto;
  - la redazione di una perizia di variante e suppletiva non appare conforme alle disposizioni di cui all’art. 132, comma 1, lett. a) e b) del previgente Codice dei contratti;
  - la valutazione dei compensi per gli incarichi di collaudo, affidati a personale interno di altre amministrazioni aggiudicatrici, sulla base delle tariffe professionali, è in contrasto con le previsioni di cui all’art. 120, comma 2-bis, del D.lgs. 163/2006;
  - la previsione di un rinnovo “a discrezione della stazione appaltante, per un periodo massimo di anni 4”, pur se espressa in sede di elaborati di gara, senza che l’esercizio di tale facoltà sia vincolata al tempo necessario all’indizione di una nuova procedura di gara o a particolari (e dimostrati) motivi di necessità e urgenza, risulta in contrasto con la normativa vigente.

### **Le controdeduzioni del Comune e della Salerno Pulita - considerazioni.**

Con nota assunta a prot. n. 145844 in data 6.10.2016 pervenivano le controdeduzioni del Comune di Salerno, che contestualmente chiedeva un’audizione in Consiglio.

Con nota prot ANAC n. 147107 del 7.10.2016 la Salerno Pulita S.p.A. ha inviato una propria relazione di controdeduzioni.

Anche la società Daneco Impianti con nota prot n. 0148110 del 10.10.2016 chiedeva audizione in Consiglio.

Sugli aspetti principali della problematica, relativi alle anomalie di funzionamento dell’impianto e all’importo posto a base di appalto per la gestione quinquennale dell’impianto, il Comune ha manifestato le seguenti controdeduzioni, ribadite in sede di audizione.

Per quanto riguarda **le anomalie di funzionamento** ha posto l’accento sulla “bontà” dell’impianto e sull’evenienza che esso sia stato considerato *un esempio positivo di intervento pubblico, caratterizzato da una alta efficienza del processo di realizzazione ed elevati standard di funzionamento, il carattere di durevolezza dell’intervento, infine, soddisfa lo spirito alla base del finanziamento comunitario*, come sancito dal *Ministro della Coesione Territoriale On. Fabrizio Barca* che *ha personalmente apposto targa “bollino verde” sull’impianto in questione, ribadendo che a dette conclusioni il Ministero è pervenuto dopo ampie verifiche effettuate da propri tecnici, in particolare dall’ing. Mauro Cappello del Ministero dello Sviluppo Economico -Dipartimento per lo Sviluppo e coesione economica - nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - UVER- Unita di Verifica -a capo di un gruppo di lavoro definito task force di ben 6 unità tecniche che hanno sintetizzato il loro lavoro di verifica e controllo effettuato nel novembre 2012 con impianto già in funzione in alcune schede poi inviate al Comune e alla Regione Campania.*

Al riguardo è bene sottolineare che né in sede di ispezione né in sede di CRI è mai stata messa in dubbio l’evenienza che l’impianto soddisfi *lo spirito alla base del finanziamento comunitario*, né tanto meno che esso non sia potenzialmente capace di *elevati standard di funzionamento*, evenienza questa che né in

sede di collaudo né successivamente con la gestione ordinaria è stato possibile verificare, visto che il processo completo, come da progetto, non è mai avvenuto.

Lo stesso certificato di collaudo, come sopra detto, è stato emesso effettuando prove su una sorta di “protoptipo” ideale costituito da 3 biocelle, all'interno delle quali la composizione forsu e strutturante (rapporto 3 a 1) è stata rispettata, e la forsu utilizzata era quella proveniente dal sottovaglio, ed è stato osservato l'intero processo temporale verificando, tramite apposite analisi, la qualità finale del prodotto ottenuto (ammendante compostato misto).

E' utile sottolineare come la scelta di costruire un impianto di digestione anaerobica con annessa sezione terminale per il trattamento del digestato, obbedisca pienamente allo spirito posto a base della nostra normativa ambientale, nonché Europea, e che vede, per la gestione dei rifiuti subito dopo la prevenzione e il riutilizzo, il recupero e il riciclaggio degli stessi.

Infatti l'art. 179 del d.lgs. 152 del 2006, (il cosiddetto Testo Unico Ambientale), stabilisce con chiarezza i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti come segue:

*1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:*

- a) prevenzione;*
- b) preparazione per il riutilizzo;*
- c) riciclaggio;*
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;*
- e) smaltimento.*

In particolare il riciclaggio è così definito:

**c) riciclaggio** (art. 183, lettera u): *qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento.*

La produzione di fertilizzante destinato all'agricoltura a seguito della trasformazione biologica (digestione anaerobica e/o compostaggio) di rifiuti organici raccolti in modo differenziato è la tecnica dell'*end of waste* mediante la quale si mette in atto il riciclaggio del rifiuto organico.

**Lo smaltimento** del rifiuto è posto, nella “gerarchia” della norma, all'ultimo posto e, secondo la ratio della stessa, dovrebbe avvenire solo dopo aver “riciclato” e “recuperato” tutto quanto possibile dal rifiuto.

La scelta di costruire un impianto di digestione anaerobica, quale quello di Salerno, è pertanto una scelta assolutamente in linea con lo spirito comunitario e la normativa nazionale poiché dal trattamento del rifiuto organico in un impianto siffatto è possibile recuperare materia sotto forma di fertilizzante (compost) ed energia (biogas).

**Non può che condividersi dunque l'elogio fatto dall'allora Ministro della Coesione Territoriale all'impianto in esame.**

**Ciò posto la scelta di realizzare un impianto siffatto presuppone una gestione dei rifiuti basata sulla raccolta differenziata, ed in particolare, sulla raccolta differenziata dell'umido** la quale deve essere effettuata in maniera puntuale e capillare, tale da assicurare mediamente (a meno di singolarità

non significative per la vita dell'impianto) il conferimento all'impianto di una FORSU nella misura e qualità previste in progetto, ovvero 23.000 tonn./anno con impurità minore o uguale al 10%.

Tale percentuale massima accettabile di impurità della FORSU non è una mera ipotesi progettuale, né un generico parametro di riferimento più o meno derogabile, ma è la *conditio sine qua non* per il funzionamento dell'impianto medesimo<sup>5</sup>. L'evenienza è peraltro rilevata dagli stessi collaudatori dell'impianto (uno dei quali è oggi il Dirigente del settore ambiente del Comune di Salerno), allorché affermano che *la macchina principale, la spremitrice, nata esclusivamente per trattare una FORSU pulita e con elevato grado di umidità, non è in grado di esercitare la resa di contratto, vale a dire non funziona.*

Ora il Comune, come sopra accennato, da quanto rilevato negli incontri avuti ed anche in sede di audizione, sembra considerare l'impianto in esame alla stessa stregua degli STIR di Battipaglia, ovvero di un qualunque altro impianto di trattamento meccanico biologico, tipo TMB<sup>6</sup>, che tratta l'indifferenziato; infatti più che porre attenzione al processo di recupero che dovrebbe svolgersi nell'impianto, agendo ed investendo sulla qualità della raccolta dell'umido, si è preoccupato del processo di smaltimento del rifiuto preferendo pagare al gestore un extra costo per il suo conferimento in discarica.

L'evenienza di cui sopra è resa palese allorché nelle controdeduzioni, ed in sede di audizione, il Dirigente del Comune ha affermato « *...per quanto riguarda le impurità, dall'analisi della FORSU, si evince un dato incontrovertibile, la materia organica è presente in percentuali tra il 65 ed il 70 % e della restante parte circa il 20% è rappresentato dalla plastica, ovvero in gran parte dai sacchetti contenitori. I sacchetti dei supermercati sono biodegradabili ma non compostabili, all'inizio della istituzione della raccolta differenziata (2008/2009) il Comune forniva i sacchetti di mater-bi, compostabili, ma che comportavano un costo annuo superiore al milione di euro, quindi nel 2011 la distribuzione è stata interrotta, anche perché questo costo era comunque a carico del cittadino, oggi per varie cause i sacchetti utilizzati per il conferimento per la maggior parte non sono compostabili, i cittadini usano quelli di recupero o quelli che hanno un costo minore di acquisto, e di fatto rappresentano la quasi totalità delle impurità presenti nella FORSU ...».*

---

<sup>5</sup> Si ricorda in merito che il Consorzio Nazionale compostatori ha definito la FORSU di *Classe D*, quella *con una percentuale di materiali non compostabili compresa tra il 15% e il 20%: FORSU di scarsissima qualità il cui trattamento è fortemente critico in impianto e per il quale l'impianto si riserva di respingere il carico, l'eventuale accettazione di questi flussi di rifiuto può essere consentita a queste condizioni: - Verifica che non si pregiudichi la qualità complessiva del Compost di Qualità prodotto e la funzionalità dell'impianto;- Apertura di una sorta di procedura di non conformità che preveda: tempi massimi per il rientro in classe C, azioni concrete e specifiche, mirate e impegnative sul fronte del sistema di raccolta e il coinvolgimento dei cittadini, verifica e monitoraggio dei risultati di queste azioni con un programma di analisi merceologiche intenso e accurato...».* Nel caso in esame la FORSU presenta sistematicamente impurità ben superiori al 20%, fino al 35% ed oltre.

<sup>6</sup> Gli impianti di TMB, tra cui si annoverano (pur declassati) anche gli STIR di Battipaglia, effettuano **T**rattamenti **M**eccanici e **B**iologici per trasformare il rifiuto indifferenziato da trattare nel prodotto finale.

I processi meccanici consistono principalmente in una sequenza di operazioni, per la separazione dei materiali per classi, in modo da dividere la frazione organica da quella non organica (vetro, metalli, ecc.) e destinare ciascuna classe di materiali ai trattamenti successivi. I processi biologici consistono nel trattamento (aerobico il più delle volte ma in qualche caso anche anaerobico) della frazione organica per la sua stabilizzazione. I TMB pertanto acquisiscono i rifiuti "indifferenziati" e li separano producendo:

- a) vetro, metalli, carta ed altri materiali destinati ciascuno alla propria filiera;
- b) frazione organica stabilizzata (FOS), ottenuta da un processo biologico che dura circa 28 giorni negli impianti e serve in genere a coprire le discariche;
- c) combustibile derivato da rifiuti (CDR), ovvero ciò che del "secco" rimane dopo aver tolto tutto il materiale riciclabile; il CDR in genere finisce per alimentare i termovalorizzatori.

Dunque un costo annuo di un milione di euro per eliminare dalla FORSU la plastica, costituita appunto *in gran parte dai sacchetti contenitori*, è stato considerato un costo esagerato, mentre non è apparso esagerato erogare al gestore annualmente una somma pari ad € 950.708,23 per lo smaltimento sovvalli, più euro € 235.619,94 per lo smaltimento del percolato, oltre l'acquisizione di un vaglio mobile per € 60.227,60 per complessivi € 1.246.554.

Inoltre non si è affatto considerato che con una FORSU più "pulita" (sostanzialmente senza plastica visto che, come asserito dal Dirigente del Comune, questa costituisce la gran parte delle impurità presenti) l'impianto produrrebbe compost di qualità, che potrebbe essere commercializzato, e biogas a sufficienza per alimentare se stesso riducendo notevolmente i costi complessivi di gestione i quali, esattamente come i sacchetti in *mater-bi*, sono a carico dei cittadini; in altre realtà ove funzionano impianti simili, con alcune "migliorie" si produce finanche biometano, carburante con il quale si alimentano i mezzi che effettuano la raccolta differenziata, concretizzando di fatto ciò che viene definita "economia circolare".

Per quanto riguarda **gli "extra costi di gestione"** è stato contestato al Comune che, a causa delle anomalie di funzionamento *il Comune di Salerno sopporta elevati costi di gestione imputabili allo smaltimento dei cosiddetti sovvalli e percolati, ovvero residui di lavorazione, tali costi sono aggiuntivi rispetto a quelli di una gestione ordinaria e pertanto non andrebbero computati quantomeno non in tale entità, nella valutazione degli importi elementari che compongono quello complessivo posto a base di gara per la gestione.*

Al riguardo il Comune ha così controdedotto: «... *Con atto dirigenziale del 24 novembre 2008 n.5530 veniva approvato il progetto esecutivo dei lavori in oggetto per l'importo complessivo di € 24.995.000,00 di cui € 16.792.190,00 per lavori ed € 1.050.000,00 per la gestione provvisoria biennale.*

*Sofferamoci su questo dato del valore della gestione, € 1.050.000, 00 : 23000 t/a (fabbisogno stimato per il solo Comune di Salerno) = 45,65 euro a tonn.*

*Il dato si commenta da solo, non esistono impianti di compostaggio in Italia che possano praticare quel prezzo, e quindi il valore va preso solo come riferimento e non può essere scollegato dall'importo a base d'asta per i lavori. In altre parole l'offerta del concorrente doveva tenere conto di un tutt'uno valutando che per due anni di gestione provvisoria sarebbe stato corrisposto un compenso di  $1.050.000,00 \times 2$ , ma che detto importo nulla aveva a che vedere con l'effettivo onere di gestione.*

*Nel corso del periodo di gestione biennale provvisoria (previsto dalla prima gara d'appalto) l'A.T.I. (Daneco-RCM-Ros Roca) inoltrò al Comune, dopo oltre un anno di gestione provvisoria, numerose richieste di pagamento di attività extra quali lo smaltimento dei sovvalli in eccesso, ed il quantitativo di percolato eccedente le previsioni progettuali.*

*Il settore Opere pubbliche, all'ora competente per materia, propose alla Giunta Comunale, onde evitare interruzioni del pubblico servizio, di accogliere le richieste dell'A.T.I., evenienza formalizzata con l'adozione della delibera di G.C. n 649 del 18/07/2012 (allegato n.7). Il prezzo corrisposto per lo smaltimento dei sovvalli era più basso (120 €/t) rispetto a quello praticato nel periodo dallo STIR di Battipaglia (SA) (140 €/tonn) impianto dove il Comune è obbligato a conferire l'indifferenziato. ....*

*Per la valutazione del valore da porre a base di gara sono stati confrontati due percorsi distinti: un primo metodo poteva essere quello comparativo, ricordo che Salerno è ubicata nel sud Italia dove notoriamente non ci sono impianti, riferendosi ai costi sostenuti prima della messa in esercizio dell'impianto i dati fornivano dai 170 euro a tonn fino al valore peraltro attuale di un impianto nelle vicinanze di 139 euro a tonn, (allegato 10) e da questo già era ardito porre a base di gara, ovvero porre all'attenzione del mercato, il valore di 130 € a tonn di partenza, riducendo ancora i dati ottenuti dalla comparazione.*

*Il secondo metodo seguito era riferirsi agli effettivi valori del costo di gestione, per cui abbiamo analizzato due scenari uno più favorevole con impurità pari al 10% e l'altro più reale con impurità del 30%, da queste analisi, mediate, si è ritenuto il dato di 130 euro a tonn quale una base accettabile aderente alla realtà del momento sia di mercato che rapportata alle effettive condizioni di gestione dell'impianto di Salerno, ivi compresa la giusta fama di cattivo pagatore del Comune di Salerno...».*

Le controdeduzioni del comune presentano delle incompletezze/incongruenze in quanto non considerano correttamente due aspetti.

a) Il primo è relativo alla mancata valutazione del costo di investimento dell'impianto.

Occorre osservare infatti che tutte le stime effettuate dal Comune, circa i costi di conferimento dell'umido, non tengono in conto un fattore fondamentale: ovvero che l'impianto è di proprietà del Comune medesimo e che, per la sua realizzazione, è stata già spesa una somma complessivamente pari a circa 25 milioni di euro. I costi di conferimento agli impianti limitrofi, che sono assunti a paragone dall'amministrazione comunale, sono ovviamente comprensivi di una aliquota percentuale per il rientro dell'investimento medesimo; nel caso in esame i cittadini di Salerno hanno già pagato il digestore e pertanto i costi di conferimento all'impianto devono essere congruamente inferiori a quelli di conferimento agli impianti altrui.

Il Comune sostiene di aver risparmiato *notevolmente* poiché se avesse conferito l'umido ad altro impianto, ad un costo pari ad esempio a 140 euro/ton anziché pari a circa 110 euro/tonn. come all'impianto di Salerno, avrebbe speso 30 euro a tonnellata in più ovvero, per 23.000 tonn. annue, avrebbe dovuto pagare un importo aggiuntivo pari a  $30 \times 23.000$  ovvero circa 700.000 euro all'anno in più; tale "risparmio" rappresenterebbe dunque il "rientro" del costo di investimento, ciò che giustificerebbe la "convenienza" dell'investimento medesimo.

Facendo un calcolo sommario risulta pertanto che il recupero del costo di investimento iniziale dell'impianto, pari a 25 milioni di euro, (pur senza tener conto di rivalutazioni, interessi ecc...), avverrebbe in oltre 35 anni di esercizio. Tempistica del tutto incongrua per impianti come quello in esame che presentano una vita utile di non più di 20 anni, (il che non vuol dire ovviamente che dopo 20 anni l'impianto viene chiuso, ma che i macchinari, gli impianti ecc.. raggiungono l'obsolescenza tecnologica<sup>7</sup>).

b) Il secondo aspetto è relativo alle modalità di calcolo dell'importo da porre a base d'asta nell'appalto per la gestione quinquennale dell'impianto.

Il Dirigente del Comune ha considerato che l'importo valutato per il valore della gestione provvisoria dell'impianto pari a, € 1.050.000, 00 e corrispondente quindi ad un costo unitario di trattamento del rifiuto paria a 45,65 euro a tonn. fosse incongruo. Ha affermato infatti:

*Il dato si commenta da solo, non esistono impianti di compostaggio in Italia che possano praticare quel prezzo, e quindi il valore va preso solo come riferimento e non può essere scollegato dall'importo a base d'asta per i lavori. In altre parole l'offerta del concorrente doveva tenere conto di un tutt'uno valutando che per due anni di gestione provvisoria sarebbe stato corrisposto un compenso di  $1.050.000,00 \times 2$ , ma che detto importo nulla aveva a che vedere con l'effettivo onere di gestione.*

L'assunto non è rispondente al vero per i seguenti motivi.

---

<sup>7</sup> Il termine obsolescenza indica in genere la perdita di valore di un bene causata dal progresso tecnologico; lo sviluppo di macchinari più avanzati causano un deprezzamento di quelli che non sono più al passo coi tempi e che in tal modo cessano di essere competitivi diventando quindi obsoleti.

1. I costi di gestione sono stati analiticamente valutati (e non genericamente “stimati”) dal primo RUP che si è occupato di porre in gara la realizzazione dell’impianto e la gestione provvisoria dello stesso, sulla base di un progetto esecutivo (tale è anche il progetto di “gestione” dell’impianto), per la redazione del quale i costi si calcolano sulla base di quantità e importi elementari certi, non si “stimano” con generiche indagini di mercato come se si trattasse di uno studio di fattibilità. Adottando un corretto procedimento l’importo della gestione è stato valutato considerando i costi elementari per il personale, singolarmente calcolando il numero degli addetti necessari, la loro qualifica, gli oneri contrattuali per ciascuno comprensivi di indennità per straordinari e lavoro notturno ecc...; i consumi per il materiale utilizzato nella gestione (pale gommate, scarrabili, muletto, ecc...), lo smaltimento dei residui di lavorazione (sovalli e percolati) in misura ovviamente “ordinaria”, nonché ulteriori costi quali quelli per prestazioni esterne di laboratori, consulenze ambientali e finanche il corrispettivo ARPAC per la gestione centraline. Nulla di più e nulla di diverso dalle ordinarie analisi prezzi che si effettuano per la valutazione dei costi di un’opera da mandare in appalto. Il documento è agli atti e costituisce l’allegato 31 della relazione ispettiva.

Il calcolo suddetto è risultato peraltro sostanzialmente congruo. Infatti, come in precedenza rilevato, il costo annuale della gestione provvisoria (assumendo a riferimento l’anno 2013) è risultato pari a € 954.545,45, (calcolato analiticamente), ad esso vanno aggiunti i costi di smaltimento di sovalli e percolati che, nel caso in esame sono risultati anormalmente alti, ma che, se l’impianto avesse avuto un funzionamento ordinario, sarebbero stati di poco superiori a quelli considerati dal primo RUP.

La gestione provvisoria di un impianto ha esattamente il compito di verificare eventuali anomalie di processo, ovviamente per porvi rimedio, e verificare analiticamente i costi di gestione anche al fine di bandire la successiva gara per la gestione dell’impianto; dopo oltre due anni di gestione provvisoria, non è concepibile porre in gara un servizio sulla base di un “confronto” con i costi di conferimento ad impianti limitrofi. Si sottolinea inoltre che i “*costi di conferimento*” non coincidono con i “*costi di gestione*” di un impianto visto che le tariffe applicate dagli impianti limitrofi tengono conto anche di altri fattori, tra cui ad esempio una maggiorazione per il “recupero” dei costi di investimento.

2. E’ opportuno altresì rilevare che da una recente indagine a carattere nazionale dell’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato sui rifiuti del febbraio 2016, risulta che i costi medi nazionali di conferimento dell’umido ammontano a circa 63.5 euro/tonn., con un massimo per il conferimento della FORSU pari a 75 euro/tonn<sup>8</sup>; il valore di 45, 65 euro/tonn. è certamente sottostimato ma non appare in definitiva così “fuori scala” se si considera che trattasi, diversamente dalle medie sopra riportate, del conferimento in un impianto di proprietà del Comune.
3. Va da sé che operare un qualsivoglia confronto con i costi praticati dagli altri gestori limitrofi nella regione Campania sconta una situazione anomala derivante da un mercato dei rifiuti

---

<sup>8</sup> AGCM - procedimento I784 - Ecoambiente-bando di gara per lo smaltimento dei rifiuti da raccolta differenziata per la gestione della frazione organica (punto 34 del provvedimento n. 25589 del 29 luglio 2015).

drogato da carenze infrastrutturali<sup>9</sup> e condizionamenti ambientali<sup>10</sup> a cui il Comune di Salerno ha tentato di sottrarsi effettuando la (condivisibile) scelta politica di costruire un impianto proprio, scelta che oggi tuttavia appare vanificata dalla cattiva gestione complessiva. Peraltro un effettivo “confronto” sui costi di gestione appare forzato visto che non esiste alcun impianto simile al Digestore di Salerno in Campania; gli impianti limitrofi sono di altre tipologie: gli STIR di Battipaglia ad esempio, citati dallo stesso Dirigente del Comune, che trattano il rifiuto indifferenziato da conferire a discarica (e che non recuperano quindi né materia né energia), ovvero impianti di compostaggio di tipo aerobico il cui costo di realizzazione (a parità di quantitativi di rifiuto trattati) è generalmente inferiore al costo di realizzazione di un digestore come quello di Salerno (trattandosi di un impianto più semplice), ma che per funzionare necessitano di energia e pertanto presentano costi di gestione superiori.

Per quanto riguarda la contestazione relativa **all'errata valutazione dei compensi** per gli incarichi di collaudo il dirigente del comune, in precedenza collaudatore dell'impianto, ha ribadito che « *l'incarico de quo è un incarico esterno alla P.A., ovvero libero professionale, [...] è stato svolto al di fuori degli orari di ufficio e non confliggendo con le attività istituzionali di ogni singolo componente, e sono stati utilizzati mezzi propri e propri beni strumentali [...]. L'incarico è stato assegnato in conformità al Regolamento Comunale adottato con delibera di G.C. n.322/2001 ed in particolare all'art. 2.3 incarichi collegiali con professionisti esterni [...].L'ufficio preposto del settore opere pubbliche, partendo dal consuntivo dei lavori al netto (si dovrebbe calcolare sul lordo) ha applicato l'aliquota minima del rimborso spese (30% in luogo del 60%) , e ha decurtato le competenze del 50% (legge 133/2008, decurtazione peraltro non prevista nella convezione sottoscritta ma comunque accettata dai collaudatori ) [...].»*

Al riguardo è stato più volte ribadito da questa Autorità che incarichi di collaudo all'esterno dell'Amministrazione possono essere affidati solo ove e se all'interno dell'Amministrazione non sono presenti le professionalità adeguate allo svolgimento del compito.

I collaudatori hanno tenuto a precisare che si trattava di incarico “professionale” *svolto al di fuori degli orari di ufficio e non confliggendo con le attività istituzionali di ogni singolo componente*, dunque di un affidamento professionale “esterno”; si osserva che l'incarico, in tal caso, sarebbe dovuto conseguire ad una procedura di selezione pubblica.

Qualora dunque i collaudatori fossero stati incaricati perché appartenenti ad una Pubblica Amministrazione il loro compenso sarebbe dovuto essere conforme a quanto prescritto dall'ex art. 92 comma 5 del Codice; nel caso invece che i suddetti collaudatori siano stati incaricati quali professionisti esterni all'Amministrazione e compensati a “tariffa” (pur ridotta), l'affidamento dell'incarico doveva avvenire a valle di una procedura ad evidenza pubblica, previa verifica della carenza in organico di tecnici adeguati. La sopracitata *delibera di G.C. n.322/2001* non è conforme ai dettami del Codice e

---

<sup>9</sup> Nel DPCM del 7 marzo 2017 “Misure per la realizzazione di un sistema adeguato e integrato di gestione della frazione organica dei rifiuti urbani, ricognizione dell'offerta esistente ed individuazione del fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica di rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per regioni” risulta che la capacità operativa degli impianti di compostaggio campani è di 98.000 t/anno circa a fronte di un fabbisogno teorico di circa 900.000 t/anno.

<sup>10</sup> Rileva l'Antitrust nella sua indagine a carattere nazionale che *per quanto concerne la frazione differenziata – e segnatamente il trattamento della frazione organica (FORSU), che si svolge in un regime di libero mercato –, si osservano prezzi di conferimento praticati dai gestori degli impianti di trattamento spesso ritenuti eccessivi dagli Enti locali in conseguenza del potere di mercato da questi posseduto; tale potere di mercato deriva dalla regolazione applicata a livello regionale, che delimita l'ambito geografico nel quale operano gli impianti ai quali è possibile conferire alcune frazioni differenziate, e, in particolare, la frazione organica, dalla quale si ottiene il compost. Infatti, data la tendenza di tali rifiuti alla putrescenza in breve tempo (48 ore) gli impianti ai quali conferirli sono individuati nel piano regionale in modo tale che essi siano prossimi al luogo di produzione degli stessi. Ciò significa 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.*



pertanto non è da ritenersi valida.

La **Salerno Pulita S.p.A.** ha inviato una propria relazione di controdeduzioni, assunta al protocollo ANAC n. 147107 del 7.10.2016, in cui ha affermato che: «[...] Contrariamente a quanto supposto dalla nota in argomento, la Salerno Pulita S.p.A. [e quindi il Comune di Salerno] ha effettuato, per ogni annualità di riferimento, rapporti di prova secondo campioni assunti presso alcune zone della città. Le analisi sono state effettuate dalla società ECOSIS srl, all'uopo abilitata secondo la relativa normativa regionale, e che ha emesso, per ogni annualità, idonea certificazione, in conformità all'art. 16 del R.D. n. 842/1928, agli artt. 16 e 18 della legge 679/57 e al D.M. 25/03/1986 [cfr rapporto di prova n. 549/2012, con relativa classificazione del rifiuto; rapporto di prova n. 493/2013, con relativa classificazione del rifiuto; rapporto di prova n. 1055/2014, con relativa classificazione del rifiuto - il tutto in all.to n. 3]. [...]. La Salerno Pulita, [...] non ha "consapevolezza del rifiuto" che non sia quella derivante dall'attribuzione del relativo codice CER da parte del produttore del rifiuto [il Comune di Salerno] nell'ambito della calendarizzazione della raccolta differenziata, e dal materiale non conforme, come rilevato a vista presso l'impianto di smaltimento al momento della consegna all'impianto medesimo delle buste contenenti l'umido. [...] 2) In ordine alla supposta errata classificazione del rifiuto da FORSU a Rifiuto Indifferenziato e quindi in ordine al presunto reato di false indicazioni sulla natura, composizione e caratteristiche chimico fisiche del rifiuto o uso di certificato falso - art. 258, comma 4 D.Lgs 152/2006 - (cfr pag. 4 della nota Anac) [...] la normativa di riferimento, ed il rispetto della stessa da parte della Salerno Pulita smentiscono l'assunto. Infatti, secondo l'allegato n. 20 - allegato D alla parte IV del Dlgs 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni, la classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore, assegnando ad essi il competente codice CER, secondo le disposizioni contenute nella decisione 2000/532/CE.

Come è noto, nel caso in esame il produttore dei rifiuti è il Comune di Salerno, che, pertanto attribuisce i relativi Codici CER secondo le precisate disposizioni normative, e secondo le risultanze delle analisi effettuate, e delle relative classificazioni. [...] Ebbene, l'attività della Salerno Pulita S.p.A. come confermato dai formulari identificativi è perfettamente conforme al precitato dettato normativo. La società, infatti, in conformità alla norma sopra citata, provvede al conferimento dei rifiuti presso l'impianto di destinazione, consegnando il formulario di identificazione recante gli elementi indicati dal comma 1 della norma in parola. L'impianto, nel ricevere il materiale provvede ad una verifica a vista dello stesso, secondo l'ordinaria diligenza, e, secondo autonoma ed esclusiva responsabilità. Di poi, in ipotesi di materiale non conforme, (quindi diverso dall'organico) - rilevato a vista, secondo l'ordinaria diligenza - l'impianto restituisce tale materiale. [...] in disparte il provato rispetto dell'iter procedimentale da parte della Salerno Pulita S.p.A., è decisivo sottolineare che ai sensi del comma 3 dell'art. 193 del dlgs 152/2006, innanzi citato, il trasportatore non è responsabile per quanto indicato nel formulario di identificazione dal produttore (Comune di Salerno), o dal detentore (Impianto Daneco) per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura. Tanto opportunamente precisato in punto di diritto, va ancora una volta evidenziato in punto di fatto, che - in media - la quantità del materiale non conforme per come tale rilevato, secondo l'ordinaria diligenza all'esame a vista, presso l'impianto al momento della consegna dei rifiuti, è contenuto in un massimo del 10% (cfr. allegato 2, sopra citato)».

Aldilà della contraddizione in cui è incorsa la Salerno Pulita per cui prima è “società *in house providing*” del Comune di Salerno, e quindi Comune stesso, poi, invece, è mero trasportatore e quindi estraneo a qualunque responsabilità a quanto indicato, in termini di classificazione del rifiuto, nel formulario da parte del produttore (Comune) e/o detentore (Daneco), sulla base di quanto brevemente riportato dalla Salerno Pulita si evidenzia una discrasia tra le analisi sui rifiuti che hanno portato all'adozione della delibera di giunta n. 649 del luglio 2012, con la quale riconoscendo l'elevata quantità di impurezza rinvenuta nel rifiuto organico si affidavano alla stessa Daneco gli “extracosti” (€ 120,00/tonn.) per lo smaltimento, e quelle eseguite da altra ditta, per conto della Salerno Pulita, in cui si da atto invece che le impurità della FORSU si attestano sotto il 5%.

Si evince dalle affermazioni della Salerno Pulita l'assenza di qualsivoglia coordinamento tra chi gestisce

la raccolta differenziata, il gestore dell'impianto e l'ente che eroga i compensi al gestore ovvero il Comune. La Salerno Pulita sembra non conoscere la problematica di una FORSU gravata da un'elevata percentuale di impurità, ed anzi presenta rapporti di prova che manifestano una qualità della FORSU addirittura con impurità inferiori all'1%, di certo ben diversa da quella pervenuta negli anni all'impianto, così come ampiamente certificato dal Comune, dai gestori dell'impianto e dalla stessa ARPA Campania.

### **L'Audizione in Consiglio**

In data 23 novembre 2016 si teneva l'audizione in Consiglio, presenti per il Comune di Salerno, il dirigente del settore ambiente, e la Daneco Impianti S.p.A. che depositava in tale sede le proprie controdeduzioni.

Il rappresentante del Comune ha di fatto ribadito quanto affermato nella propria relazione di controdeduzioni, fornendo altresì ulteriori rapporti di prova effettuati su FORSU prelevata in vari quartieri del Comune.

I rapporti manifestano risultati alquanto differenti quartiere per quartiere.

Su cinque gruppi di campionamento la percentuale di frazioni non biodegradabili è risultata pari a circa il 30% in tre campionamenti eseguiti in tre diversi quartieri della città. In un rapporto di prova eseguito in un'area denominata "zone collinari" la frazione non biodegradabile è risultata pari al 13%, mentre nel centro storico è pari al 4,4%. Tali dati manifestano come la cattiva qualità della FORSU non sia un fattore generalizzato in tutto il territorio comunale, pertanto è possibile prevedere interventi "puntuali" per migliorare la raccolta agendo con maggiori controlli ovvero con sistemi di raccolta più "capillari" (e più efficienti) nei quartieri maggiormente critici; in ogni caso il miglioramento della qualità della FORSU, unitamente a pretrattamenti più efficienti, sono l'unica strada possibile per il corretto utilizzo dell'impianto esistente.

In audizione il dirigente del Comune ha altresì comunicato che era stato risolto il contratto con la Daneco Impianti per inadempimenti contrattuali.

Con successiva nota assunta a prot. n. 43321 in data 22.03.2017 la Regione Campania – direzione generale Ambiente - comunicava di aver revocato la titolarità dell'A.I.A. (Autorizzazione Integrata Ambientale) alla Daneco Impianti non avendo la ditta prodotto la necessaria polizza fidejussoria a garanzia dei potenziali danni ambientali derivanti dallo svolgimento dell'attività. Comunicava altresì che *"le attività dell'impianto di compostaggio erano state sospese da parte di codesto Ente, giusta nota n. 656392 del 7.10.2017 di sospensione dei conferimenti"*.

La Daneco in sede di audizione ha consegnato una relazione nella quale ha manifestato la propria "non responsabilità" circa la cattiva qualità della FORSU dichiarando, come attestato dalle numerose note presentate, di aver più volte segnalato la criticità al Comune.

Nella nota ha evidenziato altresì quanto segue: *«...di certo non appare commendevole l'intenzione del Comune di porre rimedio al funzionamento dell'impianto ampliandone la capacità operativa\_anche in ragione della evidente consapevolezza che la cittadinanza di Salerno non era in grado di produrre una raccolta differenziata secondo le migliori tecniche di riferimento; le vicende innanzi descritte si evincono da innumerevoli corrispondenze e dalle analisi di volta in volta effettuate sia da laboratori privati che da strutture pubbliche sulla qualità della FORSU e sul rendimento di un impianto quale quello in oggetto in presenza di una FORSU non classificabile come tale: resta sullo sfondo l'ipotesi di respingere il rifiuto non avente le caratteristiche di qualità previste per il trattamento ipotesi che il gestore non ha, in pratica, mai potuto porre in essere in concreto da un canto perché i tempi di ricezione dei rifiuti erano così brevi da non*

*consentire una analisi preventiva di ciascun carico, dall'altro perché si era infine pervenuti alla consapevolezza di una produzione di FORSU non idonea da parte dell'Amministrazione Comunale di Salerno che dunque, avrebbe inteso, almeno in parte con il secondo appalto pervenire ad un miglioramento delle prestazioni dell'impianto in ragione della "diversa" qualità della FORSU in ingresso...»*

Al riguardo è possibile fare le seguenti considerazioni:

1. La stessa Daneco ammette che la FORSU non era classificabile come tale;
2. L'ampliamento dell'impianto era stato previsto evidentemente anche per *porre rimedio al cattivo funzionamento dello stesso*<sup>11</sup>;
3. non si ritiene condivisibile l'affermazione della Daneco di non aver potuto respingere il rifiuto *non avente le caratteristiche di qualità previste per il trattamento* poiché *i tempi di ricezione dei rifiuti erano così brevi da non consentire una analisi preventiva di ciascun carico*; l'affermazione infatti è in netta contraddizione con le numerose note, dalla stessa Daneco presentate, con le quali essa denunciava al Comune la cattiva qualità della FORSU. Anzi la consapevolezza che la FORSU si ritenesse *non classificabile come tale* avrebbe dovuto indurre il gestore, detentore dell'AIA e responsabile dell'impianto, non solo a rifiutare il carico ma a segnalare l'evenienza agli organi di controllo competenti (quanto meno l'ARPAC) sollecitando controlli diretti in sito sui carichi in ingresso.

Il gestore, avuto in carico l'impianto, si è assunto la responsabilità della conduzione dello stesso, ed è tenuto ad osservare le pertinenti prescrizioni AIA nonché le doverose regole di diligenza professionale. Il materiale non conforme può determinare danni ai macchinari, e nel tempo, finanche porli fuori uso, in ogni caso la cattiva gestione dell'impianto è causa di spreco di danaro pubblico, e di ciò il gestore manifesta di avere consapevolezza.

Ciononostante lo stesso ha avuto cura solamente di farsi ristorare gli extra costi derivanti dal trattamento di una FORSU di cattiva qualità, desistendo dall'assumere ogni iniziativa di legge e/o contrattuale volta alla soluzione del problema, declinando ogni responsabilità della inevitabile conseguente cattiva gestione dell'impianto.

Finanche nel certificato di collaudo è scritto che *«Il maggior grado di impurità si riverbera negativamente sia sul processo di compostaggio, sia sulla produzione di biogas e sulla conseguente energia prodotta, ma ciò NON<sup>12</sup> può essere ascritto all'impresa esecutrice».*

### **Gli approfondimenti dell'ARPAC (Agenzia Regionale Protezione Ambiente Campania)**

Come in precedenza detto la CRI veniva riscontrata dall'ARPAC. L'agenzia rispondeva con nota assunta a prot. n. 157273 in data 25.10.2016 comunicando altresì che era in corso un'attività ispettiva al digestore di Salerno e che al termine avrebbe inviato la relazione finale.

La suddetta relazione è stata assunta all'Autorità con protocollo n. 39280 del 15.3.2017.

L'ARPAC ha di fatto confermato le criticità rilevate in sede di ispezione dall'ANAC, segnalandone altresì di ulteriori. In relazione è tra l'altro specificato:

---

<sup>11</sup> I lavori di ampliamento prevedevano la realizzazione di: vaglio rompisacco fisso; ulteriore pressa spremitrice; fossa di ricezione raccolta rifiuti; tamponatura e potenziamento linea di aspirazione edificio "stoccaggio compost"; impianto di trattamento del percolato di potenzialità complessiva annua pari a 10.000 mc/anno.

<sup>12</sup> il NON è maiuscolo nel certificato medesimo.

« In primo luogo si rappresenta che i dati di bilancio giornalieri, acquisiti nel corso del sopralluogo del 18/10/2016, evidenziano il superamento dei quantitativi massimi trattabili dall'impianto come da DD di ALA (vedi ad esempio giorno 30/5/2016), a meno di eventuali disposizioni di deroga.

Dai dati di bilancio di materia riportati nelle tabelle 1, 2 e 3 precedenti, si evince chiaramente la produzione di un ridotto quantitativo di materiale recuperato e, viceversa, di un quantitativo significativo di scarti prodotti, rispetto al rifiuto in ingresso nei primi nove mesi dell'anno 2016.

Le motivazioni alla base della conformazione suddetta del bilancio di materia (bassi quantitativi di materia recuperata e significativi quantitativi di scarto), sono chiaramente evidenziabili dalla consultazione dei RdP relativi all'analisi merceologica dei rifiuti in ingresso prodotti dal gestore i quali danno conto della presenza di elevati quantitativi di materiale non compostabile nel rifiuto (FORSU) che l'impianto riceve.

Tale situazione, ovviamente, si traduce, oltre che in un aggravio operativo per l'impianto, in una ridotta percentuale di recupero dei rifiuti in ingresso (1.466 tonnellate recuperate su un totale in ingresso pari a circa 13.600 tonnellate), anche in virtù di un probabile effetto di trascinamento che la matrice non compostabile opera sulla frazione organica, come è facile evidenziare dalla lettura del RdP 2/ daneco/72651/16 del 22/7/2016, emesso dal laboratorio "Ambientale srl", relativo all'analisi merceologica del rifiuto CER 19 12 12, che presenta una percentuale di organico al di sopra del 20%. Si rappresenta altresì che, in tal senso, ARPAC aveva espresso osservazioni/perplessità, già in fase di vigenza dell'autorizzazione al recupero in regime di articolo 208 del Decreto Legislativo 152/06 e, successivamente, nell'ambito del parere espresso nella Conferenza dei Servizi per approvazione del progetto dell'impianto IPPC, tenutasi presso la Giunta Regionale della Campania UOD Autorizzazioni Ambientali e Rifiuti di Salerno (Autorità Competente), allorquando:

- in seconda seduta di Conferenza dei Servizi, l'Agenzia si esprimeva come segue (protocollo 22923 del 16/04/2015):
- "si evidenzia che il RO proveniente da raccolta differenziata (FORSU) dovrebbe contenere percentuale di materiale non compostabile molto inferiore a quella indicata in progetto. All'uopo si richiamano gli standard di qualità dell'associazione nazionale compostatori che ritiene una percentuale di materiale non compostabile tra il 15 e il 20% di scarsissima qualità il cui trattamento è fortemente critico in impianto".
- in terza seduta (conclusiva), il parere dell'Agenzia conteneva la seguente prescrizione (protocollo 29123 del 14/5/2015):
- "ritiene opportuno che il rifiuto organico proveniente dalla raccolta differenziata (FORSU) in ingresso all'impianto, contenga percentuali di materiale non compostabile molto inferiore a quella riportata in progetto, al fine di rispettare gli standard di qualità proposti dal Consorzio Italiano Compostatori".

Nel corso dell'accesso del 18/10/2016, a conferma delle criticità precedentemente segnalate da ARPAC, è stata accertata la presenza di una rilevante quantità di scarti di lavorazione (sovalli) codice CER 19 12 12 in impianto; come riportato nell'allegato verbale, i quantitativi in deposito temporaneo erano di molto superiori a quelli autorizzati.

[...] Per completezza di informazioni in merito alla problematica sopra evidenziata, ferme restando tutte le determinazioni che l'AC vorrà intraprendere in merito, si evidenzia che le caratteristiche dei rifiuti recuperabili mediante digestione anaerobica, nonché di quelli compostabili, come riportate nel DM 5/2/98, non comprendono soglie massime quantitative in relazione alla presenza di materiale non compostabile tra i rifiuti in ingresso da recuperare (rif. Punto 15 e punto 16, allegato I del DM 5/2/98 e smi).

Inoltre, al punto 15.1.3 del suddetto Decreto, si riporta che l'attività di recupero (digestione anaerobica) può essere preceduta da "trattamento di separazione dei materiali indesiderabili finalizzato a ottenere una matrice con contenuto di materiali indesiderabili massimo pari la 5% in peso sul tal quale e triturazione".

D'altro canto si può evidenziare che gli standard di qualità del Consorzio Italiano Compostatori (già richiamati da quest'Agenzia come riferimento tecnico per la valutazione merceologica dei rifiuti in ingresso all'impianto in sede della sopra richiamata Conferenza dei Servizi), contemplano precisi intervalli percentuali di materiali non compostabili nella FORSU in ingresso all'impianto, [...]

Dunque la FORSU conferita all'impianto, mediamente non rispetta, dal punto di vista merceologico, alcuno dei requisiti

di qualità indicati dal CIC, tanto era già stato evidenziato da ARPAC alla valutazione dei dati progettuali proposti alla CdS istituita per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale [...] Come precedentemente accennato, la presenza di materiale non compostabile in quantità rilevanti, in ingresso agli impianti di compostaggio si traduce in una produzione più che proporzionale di scarti (in fase di preselezione o di raffinazione del compost); tale incremento risente infatti di un effetto di trascinamento di materiale organico compostabile che rimane attaccato o intrappolato negli scarti rimossi.

Da dati di letteratura si può stimare che per ogni 100 kg di frazione non compostabile si scartino almeno 150-200 kg di materiale organico, altrimenti destinati al compostaggio. Inoltre una maggiore contaminazione di impurezze (per es. film plastici) può portare a una minor qualità del compost, cosa che invero risulta anche dalla consultazione dei RdP relativi all'autocontrollo dell'ammendante compostato misto dell'impianto di Salerno, per il quale risultano percentuali di impurezze molto prossime ai valori soglia stabiliti dalla normativa relativa alle caratteristiche di qualità di cui alla disciplina in materia di fertilizzanti - Decreto Legislativo 75/2010, [...]

Le composizioni merceologiche della FORSU tipicamente in ingresso all'impianto di Salerno rappresentano dunque un elemento tecnico/operativo importante da cui derivano necessariamente maggiori oneri impiantistici per garantire una separazione (o "pulizia") del materiale onde asportare sistematicamente il materiale non conforme durante il processo di recupero della FORSU e garantire, per il materiale recuperato, elevate caratteristiche quali/quantitative, nonché per la gestione degli scarti solidi (sovralli CER 19 12 12). [...] VERIFICHE ANALITICHE/STRUMENTALI ARPAC In relazione alle attività di verifica PMeC attraverso campionamenti/misure di competenza ARPAC, nel corso dell'ispezione (accesso del 22/11/2016) si è provveduto:

- al campionamento del sovrallo in uscita, al fine di stabilirne eventuali caratteristiche di pericolosità;

[...] 4.1 RIFIUTI Per quanto concerne i rifiuti in ingresso, si rappresenta che i conferimenti presso l'impianto sono sospesi dall'8/10/2016 (vedi verbale di primo accesso del 18/10/2016), pertanto non si è potuto procedere a verifiche analitiche dei rifiuti in ingresso.

In merito ai rifiuti in uscita (CER 19 12 12), si è proceduto al campionamento di quelli originati dal trattamento meccanico operato in impianto sui rifiuti in ingresso precedentemente al 8/10/2016, al fine di poterne valutare le caratteristiche di pericolosità.

[...] I relativi risultati sono stati trasmessi con nota protocollo 10443 del 21/02/2017 dell'UOC Siti contaminati e Bonifiche della Direzione Tecnica ARPAC RdP 24166 del 20/02/2017, che riporta i seguenti giudizi in merito alla pericolosità del rifiuto e alla sua ammissibilità in discarica:

- Classificazione: Relativamente ai parametri accertati, il campione in esame è classificabile, ai sensi della Decisione 2000/532/CE e s.m.i. come RIFIUTO SPECIALE NON PERICOLOSO.
- Giudizio (prova di conformità): Relativamente al parametro 197 del presente Rapporto di Prova, il campione in esame presenta valori di concentrazione non conformi ai limiti di accettabilità, ai sensi del D.M. 27/09/2010 e s.m.i., per il conferimento in DISCARICA PER RIFIUTI NON PERICOLOSI. Al proposito si evidenzia che, lo stesso RdP riporta che il limite per il parametro DOC (parametro 197) non si applica, tra gli altri, a: f) rifiuti derivanti dal trattamento meccanico (ad esempio selezione) individuati dai codici 191210 e 191212.

In riferimento all'incendio verificatosi in data 8/10/2016<sup>13</sup>, si ritiene di evidenziare le seguenti criticità:

- che la comunicazione dell'incendio all'AC sia stata effettuata in modo non tempestivo, contravvenendo a quanto stabilito dall'art. 29 undecies comma 1<sup>14</sup>: "1. Fatta salva la disciplina relativa alla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in caso di incidenti o eventi imprevisti che incidano in modo significativo sull'ambiente, il gestore informa immediatamente l'autorità competente e l'ente responsabile degli accertamenti di cui

<sup>13</sup> Risulta che i rifiuti stoccati in impianto abbiano subito un incendio in data 8.10.2016 ovvero il giorno successivo la ricezione del decreto di sospensione del conferimento inviata dalla Regione Campania.

<sup>14</sup> D.lgs. 152/06.

*all'articolo 29- decies, comma 3, e adotta immediatamente le misure per limitare le conseguenze ambientali e a prevenire ulteriori eventuali incidenti o eventi imprevisi, informandone l'autorità competente. ”*

*[...] CONCLUSIONI/CRTICITA' E IPOTESI DI SANZIONI [...] 1. in primo luogo si evidenzia, [...] la scarsissima qualità del rifiuto in ingresso all'impianto come FORSU (CER 20 01 08) che ne rappresenta la maggiore criticità. [...] La qualità del rifiuto in ingresso influisce, ovviamente, anche sulla qualità del compost in uscita, oltre che sugli impatti, anche in termini di consumo di risorse non rinnovabili, per provvedere alle operazioni di selezione meccanica necessarie alle attività di recupero di materia ed a quelle necessarie per il conferimento dei sovrabbondanti quantitativi di materiali di scarto da sottoporre a trasporto e smaltimento in siti di discarica (costi di carico, trasporto, consumo risorse non rinnovabili).*

*[...]IPOTESI DI SANZIONI [...]*

**Penali:**

*a) superamento dei quantitativi massimi di rifiuti autorizzati in stoccaggio (CER 19 12 12); superamento dei quantitativi massimi trattabili dall'impianto (vedi ad esempio giorno 30/5/2016, a meno di eventuali disposizioni di deroga), inottemperanza dei requisiti per il deposito temporaneo dei rifiuti; attribuzione di codice CER errato al digestato (RdP 6/daneco/0831100/16 del 31/8/2016-ambientale srl in cui, viene attribuito il CER 19 06 05, mentre il CER del digestato dovrebbe essere 19 06 06); mancato smaltimento del digestato codice CER 19 06 06; tutte difformità eventualmente configurabili come inosservanza relativa alla gestione di rifiuti, punita con l'art. 29 quattordices, comma 3 lettera b) del D.Lgs. 152/06.*

**Amministrative:**

*b) inottemperanze rispetto alle prescrizioni del DD di AIA:*

- Alcune BAT<sup>15</sup> non applicate ed altre parzialmente applicate, come da cap 6 del presente report finale e come risulta dalle tabelle di verifica e relativi allegati (sopralluoghi del 29/11/2016 e 6/12/2016);*
- monitoraggi non eseguiti secondo il PmeC<sup>16</sup> approvato, come riportato in tabella 1 del presente elaborato;*
- foro di ispezione della torcia di emergenza non a norma;*
- diversi RdP relativi all'ammendante compostato privi di giudizio. Sanzionate con l'art. 29 quattordices, comma 2 del Decreto Legislativo 152/06.*

*c) comunicazione dell'incendio e delle attività di sorveglianza all'AC non effettuata o comunque effettuata in modo non immediato e ripristino delle condizioni strutturali dell'area di maturazione secondaria non immediato, che potrebbe essere ricondotto alla sanzione di cui all'art. 29 quattordices comma 7;*

*d) difformità dello stato dei luoghi rispetto a quanto autorizzato, con particolare riferimento al sistema degli scarichi delle acque meteoriche provvisto di due pozzetti per i quali la planimetria autorizzata riporta "pozzetti fiscali" mentre lo stato dei luoghi evidenzia due pozzetti di ispezione delle pompe di rilancio delle acque, nonché punto di emissione per l'espulsione dei gas di scarico, sanzionabili secondo l'art. 29 quattordices, comma 6.»*

La relazione dell'ARPAC conferma le criticità rilevate in corso di istruttoria.

Dalla stessa si rileva altresì che l'ARPAC aveva già segnalato, sia in sede di AIA, che in sede di conferenza dei servizi per il progetto di ampliamento dell'impianto, le proprie perplessità riguardo al fatto che la scarsa qualità del rifiuto conferito (FORSU), ancorchè non sussistano prescrizioni normative circa la percentuale massima di rifiuti non biodegradabili in essa contenuti, avrebbe compromesso la funzionalità dell'impianto.

Tuttavia i rilievi dell'ARPAC non hanno sortito alcun intervento da parte delle Autorità competenti (Giunta Regionale della Campania - UOD Autorizzazioni Ambientali e Rifiuti di Salerno), compreso l'Assessorato esponente.

---

<sup>15</sup> Best Available Techniques.

<sup>16</sup> Piano di Monitoraggio e controllo.

In merito alla gestione dell' impianto sono state evidenziate numerose inottemperanze alle prescrizioni dell'AIA, di particolare evidenza quelle attinenti al superamento dei limiti quantitativi di rifiuti stoccabili/trattabili in impianto.

Si osserva altresì che dalla disamina della relazione ARPAC emerge che il rifiuto conferito in discarica come sovrullo potrebbe non essere correttamente biostabilizzato, in quanto il contenuto di materia organica presente nei sovrulli medesimi è percentualmente elevato, come si evidenzia anche dalle analisi effettuate dall'ARPAC sui residui di lavorazione prelevati nell'impianto (peraltro in deposito già da diversi giorni).<sup>17</sup>

Infine lascia perplessi l'evenienza che la combustione dei rifiuti in impianto sia avvenuta proprio il giorno successivo all'ordine di sospensione dei conferimenti.

### **Tutto ciò considerato e ritenuto**

#### **DELIBERA**

- E' attestato il cattivo funzionamento dell'impianto di digestione anaerobica che non obbedisce alle finalità per le quali è stato progettato, nello specifico non recupera materia, producendo compost, e non produce biogas; l'impianto, dai dati ufficiali forniti dal Comune e dal gestore, non ha mai raggiunto gli *obiettivi minimi di smaltimento e recupero energetico, fissati dal progetto della Stazione Appaltante* come contrattualmente previsto all'art. 66 del CSA. Il collaudo dell'impianto è stato emesso sulla base di prove effettuate su un numero limitato di biocelle e su una FORSU precostituita e non sull'analisi del reale processo. La motivazione principale della suddetta anomalia, come riconosciuto dall'ARPAC, dal gestore dell'impianto (Daneco) nonché dal Comune medesimo, è riferibile alla cattiva qualità della FORSU in ingresso, ovvero riconducibile ad una non corretta gestione del servizio di raccolta differenziata.
- L'anomalia sopradetta è motivo di onerosi extra costi nella gestione dell'impianto. Tali costi aggiuntivi, lungi dall'essere considerati eccezionali e momentanei, causati da una transitoria carenza di qualità della Raccolta Differenziata cui porre al più presto rimedio, sono stati considerati fissi e immutabili e come tali computati nell'importo da porre a base di gara per l'appalto di gestione quinquennale dell'impianto, manifestando di considerare l'impianto alla stessa stregua di un impianto di trattamento rifiuti finalizzato allo "smaltimento" piuttosto che al recupero.
- Si confermano le contestazioni mosse nella relazione ispettiva e nella Comunicazione delle risultanze istruttorie in merito all'inadeguata attribuzione del codice CER ai rifiuti in ingresso al digestore. Tali rifiuti risultano essere stati conferiti all'impianto dal produttore malgrado la consapevolezza del fatto che *"l'elevata quantità di impurezza rinvenuta nell'organico non dovrebbe essere presente nel rifiuto proveniente da raccolta differenziata ma dovrebbe essere conferita dai cittadini nel giorno di raccolta del rifiuto indifferenziato"*, e sono stati accettati dal gestore malgrado lo stesso considerasse la FORSU *"non classificabile come tale"*.
- Dinanzi alle evidenze fattuali facenti rilevare una FORSU incompatibile con il funzionamento dell'impianto non risultano esperite dal Comune scelte conseguenti ed adeguate, non risultando

---

<sup>17</sup> Cfr. RdP 2/daneco/72651/16 del 22/7/2016, emesso dal laboratorio "Ambientale srl" dove è stata rilevata una percentuale di organico del 20% - Cfr RdP ARPAC N° 24166/2017 nel quale il parametro DOC, per quanto in deroga, è risultato notevolmente superiore ai limiti di accettabilità, ai sensi del D.M. 27/09/2010 e s.m.i..

peraltro attivate apprezzabili iniziative volte a promuovere e ad assicurare una migliore raccolta differenziata.

- Nell'ambito del progetto di ampliamento dell'impianto alcune opere, oltre che per l'ampliamento medesimo, sono state previste anche per consentire il trattamento di una FORSU con caratteristiche difformi dalle originarie previsioni progettuali.
- L'affidamento dell'incarico di collaudo non è conforme ai dettami del codice dei contratti al tempo vigente (d.lgs 163/06). Infatti qualora i collaudatori fossero stati incaricati perché appartenenti ad una Pubblica Amministrazione il loro compenso sarebbe dovuto essere conforme a quanto prescritto dall'ex art. 92 comma 5 del Codice; nel caso invece che i suddetti collaudatori, come sostenuto dal dirigente comunale, siano stati incaricati quali professionisti esterni all'Amministrazione e compensati a "tariffa" (pur ridotta), l'affidamento dell'incarico sarebbe dovuto avvenire a valle di una procedura ad evidenza pubblica, previa verifica della carenza in organico di tecnici adeguati.
- Emerge l'assenza di una gestione adeguatamente coordinata del ciclo dei rifiuti. La Salerno Pulita, società in house providing del Comune, che gestisce la raccolta e il trasporto dei rifiuti ha manifestato di non essere a conoscenza della problematica gravante sulla cattiva qualità del rifiuto organico raccolto. Appare altresì che la stessa non abbia adeguata chiarezza circa il suo ruolo e responsabilità nell'ambito della gestione del processo, in apparente assenza del rapporto interorganico con il Comune.
- Si rileva l'inottemperanza, dichiarata dallo stesso Dirigente del settore Ambiente del Comune di Salerno, ai dettami dell'art. 182 – ter comma 1 del d.lgs 152/06 che statuisce che la raccolta separata dei rifiuti organici deve essere effettuata con contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti compostabili certificati a norma UNI EN 13432-2002.
- Si ravvisano responsabilità del gestore dell'impianto che, per quanto potuto rilevare, ha condotto una gestione dello stesso in violazione delle prescrizioni AIA, non assumendo altresì alcuna apprezzabile iniziativa volta ad assicurare il superamento delle criticità dallo stesso riconosciute.
- Si ravvisa, per quanto emerso in sede istruttoria, un insoddisfacente livello qualitativo dei processi sottesi alla gestione del ciclo dei rifiuti discendente da una evidente sottostima delle problematiche endogene connesse, con responsabilità di conseguenza ascrivibili ai diversi soggetti e/o centri preposti al controllo ed alla gestione dei processi;

dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera:

- alla Giunta Regionale della Campania - UOD Autorizzazioni Ambientali e Rifiuti di Salerno;
- all'Assessore all'Ambiente della Regione Campania;
- al dirigente del settore Ambiente del Comune di Salerno;
- al Presidente della società Salerno Pulita S.p.A.;
- all'Amministratore della società Daneco Impianti S.p.A.;
- al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare – Direzione generale per i Rifiuti e l'Inquinamento (RIN);



- all'Istituto per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA);
- all'Agenzia Regionale Protezione Ambientale Campania (ARPAC);
- alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Salerno, e alla Procura regionale della Corte dei Conti per la Campania per gli aspetti di rispettiva competenza.

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 settembre 2017

Il Segretario  
*Maria Esposito*