

**COMUNE DI VASTO**

**COMMISSIONE DI VIGILANZA**

**RELAZIONE DEL GRUPPO CONSILIARE DEL M5S IN MERITO AI  
CHIARIMENTI DELLA PULCHRA SPA SULLA CONVENZIONE RELATIVA ALLA  
RACCOLTA DIFFERENZIATA STIPULATA CON IL COMUNE IN DATA 20  
LUGLIO 2010**

**I Consiglieri Comunali del M5S**

**Dina Carinci**

**Marco Gallo**

## **Premessa**

Dopo aver letto con attenzione la nota della Pulchra del 26/07/2018 relativa ai quesiti formulati dalla Commissione di Vigilanza, abbiamo provveduto ad elaborare i nostri commenti sulle problematiche contrattuali in discussione, nessuna delle quali ci appare risolta in maniera esaustiva e soddisfacente dalle risposte dell'Azienda.

Per comodità di lettura, abbiamo riportato il testo dei singoli quesiti con, a seguire, una sintesi delle risposte della Pulchra ed infine le nostre considerazioni finali.

## **Quesito n°1**

### **Testo del quesito:**

A pag.37, nella tabella relativa ai costi industriali è stato inserito un costo di start up pari a 8.619,71 euro che, come specificato a margine della tabella, rappresenta un terzo del costo complessivo di start up. Si chiede se dopo il terzo anno questo costo sia stato detratto dal fatturato e quali siano i documenti contabili a supporto.

### **Risposta Pulchra al quesito:**

I costi di start-up sono da considerarsi fissi ed invariabili per tutti gli anni del contratto e quindi nessuna detrazione è dovuta dopo il terzo anno. Pulchra rivendica inoltre altri servizi messi gratuitamente a disposizione dal 2015, quali l'onere della gestione dell'eco sportello in via Conti Ricci ed altre attività di informazione alla cittadinanza.

## Commento:

Pulchra sembra ignorare il significato della parola "start up", cioè "avviamento". I costi di start up sono quindi quelli connessi ad una particolare e specifica fase di un nuovo processo. Se le attività di start up della Pulchra fossero state continuative (così come si pretende da essa che il compenso sia continuativo) avrebbero dovuto avere ben altra motivazione e, comunque, non l'etichetta "costi di start up".

In cosa consistono i costi di startup? Ce lo dice la stessa Pulchra nella lettera del 23 febbraio 2010, prot. 7/2010/df: **"Nella proposta allegata sono stati i considerati i costi di start up sostenuti dalla Pulchra riguardanti la messa a disposizione dei furgoni per la distribuzione degli starter-kit alle utenze"** (Allegato n°1).

E' assurdo pensare che per tutti gli 8 anni di durata del contratto la Pulchra abbia continuato ad utilizzare furgoni per distribuire migliaia di kit ai cittadini.

D'altra parte nella pag.37 della relazione tecnica allegata al contratto si legge testualmente: "Il costo dello start up è stato stimato in base al costo dello start up già effettuato nel centro storico **ed è stato suddiviso in 3 anni**".

**Non si comprende quindi come un costo, suddiviso in 3 anni, debba essere pagato per 8 anni.**

Nulla aggiungono a questa evidente realtà i servizi aggiuntivi che Pulchra avrebbe svolto gratuitamente per il Comune a partire dal 2015. Cosa c'entrano tali servizi con un contratto stipulato nel 2010? Questi meriti rivendicati dalla Pulchra lasciano intravedere, anzi, rapporti poco trasparenti con il Comune, fatti da incomprensibili "do ut des" invece che da precise e rigorose quantificazioni dei costi dei servizi, come sempre dovrebbe essere nell'amministrazione della cosa pubblica.

E si tenga presente, d'altra parte, che il Comune versa a Pulchra annualmente, per il contratto in questione, 75.354,64 euro + IVA destinati a non meglio specificate "spese generali".

## **Quesito n°2**

### **Testo del quesito:**

A pag. 38 è riportata la tabella di calcolo relativa alla valorizzazione ottenuta dai contributi CONAI. In tale tabella è stato valorizzato soltanto il 50% dei rifiuti stimati. Si chiede il motivo di questa riduzione del 50% rispetto alle stime di raccolta e si chiede la reale destinazione e valorizzazione dei rifiuti effettivamente raccolti negli anni successivi in eccesso ai quantitativi riportati alla seconda colonna della citata tabella (Q.tà ai consorzi).

### **Risposta Pulchra al quesito:**

L'atto integrativo per l'estensione della raccolta differenziata a tutte le zone della città, esclusa Vasto Marina, prevede un maggior compenso alla Pulchra pari a 806.508,60 euro. Tale maggior compenso è stato calcolato dalla differenza tra i costi dei servizi aggiuntivi erogati ed i ricavi stimati dalla vendita dei materiali selezionati in 185.828,17 euro. La stima dei ricavi è stata fatta in base alla professionalità ed esperienza maturata nel settore.

Il canone così ottenuto è fisso ed indipendente dal reale andamento della raccolta e dei ricavi che vengono introitati dalla Pulchra, appositamente delegata dal Comune nei confronti del CONAI.

Ciò perché il contratto è stato stipulato “a corpo” e non “a misura”, con il rischio di impresa quindi totalmente a carico della Pulchra. Se infatti i ricavi effettivi dovessero risultare inferiori ai 185.828,17 euro, nessun maggiore onere verrebbe addebitato al Comune.

L'osservazione del M5S sulla valorizzazione di solo il 50% della carta, cartone, vetro, plastica e metallo raccolti, è corretta, ma bisogna considerare che i materiali raccolti devono essere selezionati prima della vendita e tale selezione produce degli scarti. Quindi non tutto il materiale raccolto risulta vendibile. D'altra parte l'art. 181 del D.Lgs n. 152/2006 stabilisce che almeno il 50% del materiale raccolto deve essere valorizzato.

Le tabelle di valorizzazione del M5S invece partono dal presupposto che tutto il materiale raccolto venga venduto e tale ipotesi, per quanto sopra detto, non è realistica.

In definitiva, una volta riconosciuto al Comune l'importo di 185.828,17 euro proveniente dalla valorizzazione del 50% del materiale raccolto, la Pulchra incamera gli ulteriori ricavi, a copertura del rischio di impresa connesso ad eventuali aumenti dei costi di trattamento dei materiali raccolti e/o diminuzione delle rese di selezione.

#### **Commento:**

L'importo contrattuale di 806.508,60 euro deriva da due operazioni completamente diverse. La prima operazione consiste nell'estensione della raccolta differenziata a determinate zone della città e nella selezione della fase multimateriale (plastica+metalli), con un costo di 992.336,77 euro, mentre la seconda riguarda la vendita a Pulchra dei materiali selezionati, per un importo di 185.828,17. **Il lavoro attuale della Commissione di vigilanza è quello di stabilire se questa operazione di**

vendita sia stata condotta dai dirigenti comunali nell'interesse dei cittadini e se la politica abbia esercitato sul contratto i controlli dovuti.

Le carenze della struttura operativa comunale e dell'amministrazione politica emergono già dal fatto che i nostri quesiti siano stati indirizzati alla Pulchra lì dove una classe dirigente preparata ed una classe politica consapevole avrebbero saputo rispondere senza ricorrere a "consulenze" in palese conflitto di interesse, quali quelle della Pulchra. **"Non si chiede all'oste se il vino è buono"!!!**

Fatta questa doverosa premessa passiamo ad esaminare i chiarimenti della Pulchra.

\*\*\*\*\*

Il primo elemento da evidenziare è che la vendita dei materiali alla Pulchra è avvenuta sulla base di una stima dei quantitativi, fatta, così dice la Pulchra, da personale esperto e qualificato, la cui identità resta però sconosciuta. Le stime, nella buona prassi amministrativa, si allegano e si firmano. Qui non ce n'è traccia. **Qualcuno ha deciso che soltanto il 50% del materiale sarebbe stato vendibile e così è stato.**

Di norma la stima su un bene che deve essere venduto la fa il venditore, in questo caso il Comune, e non l'acquirente. L'Ufficio Patrimonio è stato interessato? Ha fatto una stima del valore? Se non in grado, si è rivolto ad un consulente? Dagli atti disponibili non risulta.

La Pulchra cita l'articolo 181 del D. Lgs n. 152/2006 ma ammette che la valorizzazione del 50% dei materiali raccolti è un requisito minimo, e quindi **ammette che la stima fatta riconosce al Comune soltanto il quantitativo minimo previsto dalla legge.**

In pratica la stima della Pulchra sostiene che la metà della carta, del cartone, del vetro, della plastica e dei metalli raccolti finisce in discarica...oppure nelle tasche della stessa Pulchra, a titolo di incentivo per il miglioramento della raccolta.

Tale stima è risibile alla luce di diverse considerazioni.

Prima di tutto non è pensabile che diversi materiali abbiano tutti la medesima resa. Carta, cartone e vetro sono “mono materiale” e non hanno bisogno di alcuna operazione di selezione. Ciò è confermato dalla stessa offerta della Pulchra che prevede costi di selezione (90 euro/tonnellata) soltanto per la raccolta “multimateriale” di plastica e metalli. Ora se non c'è selezione come può esservi uno scarto del 50%? Certo non si possono escludere limitate contaminazioni eliminabili comunque senza reali costi aggiuntivi dallo stesso personale che presenza alle fasi di carico e scarico dei materiali.

A titolo esemplificativo, se consideriamo la carta, notiamo che i ricavi ammontano a 10.977 euro, ma essendo tali ricavi calcolati soltanto sul 50% del materiale raccolto, quale destinazione avrebbe il restante 50%? Non potrebbe che andare in discarica, ma se così fosse, il Comune spenderebbe 37.620 euro per i costi di discarica e quindi invece di avere un beneficio ne avrebbe una perdita. Lo stesso ragionamento può essere fatto per cartone e vetro. La stima alla base del contratto di vendita è quindi assurda ed inaccettabile dal punto di vista del Comune che si troverebbe a vendere il “monomateriale” in perdita.

**Per quanto riguarda il “multimateriale” sarebbe interessante conoscere i dati della selezione. Sono disponibili tali dati? Ne dubitiamo. Nel nostro quesito li avevamo richiesti, ma Pulchra sul punto non ha dato risposta. Qualcuno potrebbe sostenere che una volta che il Comune ha avuto la sua parte, cioè i 185.828,17 euro, la questione non è più di interesse pubblico. Ma non è così!**

I cittadini hanno in ogni caso diritto a conoscere la destinazione ed il ricavato dei materiali. L'obbligo a renderli disponibili da parte della Pulchra è rilevabile anche nei documenti di delega (allegato n.2) dove è chiaramente scritto : **“Ci riserviamo la facoltà di revocare per giusta causa la presente delega, in particolare anche nell'ipotesi in cui non rispettiate**

gli obblighi di tracciabilità dei flussi così come disciplinati nella Convenzione ANCI/CONAI, e/o rifiuterete di comunicarci i dati sui quantitativi di rifiuti conferiti al Consorzio di filiera e/o sui corrispettivi percepiti”.

Da nostre informazioni il Comune non ha mai ricevuto questi dati, ma potremmo sbagliarci. Se tali dati trasmessi al Comune esistono, chiediamo che vengano messi a disposizione di questa Commissione di Vigilanza.

Se i dati invece non esistono, si chieda conto alla Dirigenza, all'Assessore competente ed al Sindaco sul perché non siano stati richiesti, visto che erano condizionanti per il mantenimento della delega alla Pulchra.

L'obbligo di trasmettere i dati relativi ai flussi materiali ed economici dei vari materiali apre la strada ad un'altra fondamentale obiezione sulla legalità di una vendita forfettaria e fissa nel tempo di un bene mobile pubblico, basata su una semplice stima fatta dall'acquirente e non dall'Ente che vende.

**Se tutti i dati relativi ai materiali raccolti sono facilmente rilevabili, trattandosi di pesi e prezzi di vendita, perché ci si è basati su una stima?** Una stima iniziale poteva anche essere fatta al fine di determinare un compenso mensile fisso, ma è del tutto evidente che a fine anno poteva e doveva essere fatto un conguaglio sulla base dei dati reali. Oppure a Vasto si fanno scommesse con i beni pubblici?

L'iter corretto in base ai più elementari e sani principi di amministrazione è quello ad esempio, seguito dal Comune di Perugia (allegato n. 3) dove si legge come, in condizioni contrattuali del tutto simili alle nostre, viene fatto un confronto tra la stima dei ricavi ed il consuntivo con conseguente conguaglio, in questo caso a vantaggio del Comune.



Certo il conguaglio potrebbe in linea teorica essere a vantaggio anche della Pulchra, in dipendenza di come viene fatta la stima iniziale di riferimento, ma tale conguaglio non minaccerebbe gli equilibri del Bilancio comunale, perché la TARI è una tassa di scopo il cui onere cade direttamente sui cittadini che devono coprire il 100% dei costi netti della gestione dei rifiuti.

Potrebbe capitare che a causa del conguaglio i cittadini debbano versare qualche euro in più ma questo denaro sarebbe ben speso se servisse ad ottenere finalmente la completa trasparenza dei flussi materiali ed economici dei rifiuti ed i maggiori benefici di una migliore raccolta differenziata, benefici oggi incamerati dalla Pulchra, a titolo di "incentivo" in una misura ignota a tutti e comunque non inserita nel contratto. Ci chiediamo se sia nei poteri e nelle prerogative di un dirigente l'erogazione di incentivi di valore indeterminato a favore di un fornitore. Questa volontà di incentivazione non risulta comunque, in alcun punto del contratto e viene avanzata oggi a posteriori, per giustificare benefici economici, a favore della Pulchra, del tutto privi di fondamento logico e giuridico.

\*\*\*\*\*

Pulchra sostiene che i dati inseriti nelle tabelle predisposte dal M5S non sono reali perché non tengono conto degli scarti successivi e quindi sarebbero privi di fondamento.

In realtà i dati riportati dal M5S non sono altro che la copia fedele dei dati riportati dalla stessa Pulchra nella prima colonna della pag. 38 della sua offerta. Se questi quantitativi, come oggi ci dice Pulchra, dovevano essere soggetti ad una pesante selezione del 50%, la prima colonna della tabella non poteva essere riferita alla produzione dei vari materiali. E' Pulchra che indica, ad esempio, le tonnellate di plastica in 801,04 per dirci alla colonna successiva che queste tonnellate sono vendibili solo al 50% mentre il resto va in discarica dopo la selezione. E allora le tonnellate di

plastica non erano 801,04 ma 400 di plastica e 400 di scarto indifferenziato.

In sintesi, mentre la valorizzazione della Pulchra parte da quantitativi raccolti stimati e rese stimate del 50% la valorizzazione del M5S è riferita a rese ideali pari al 100% ma a quantitativi effettivi.

E' chiaro che la realtà sarà più vicina ai valori indicati nella tabella del M5S perché tali dati si riferiscono a quantitativi di raccolta reali, consuntivati dalla stessa Pulchra, mentre la valorizzazione della Pulchra è basata su quantitativi stimati e clamorosamente smentiti dalla realtà. Una realtà ben triste se, a fronte di un obiettivo del 65% di raccolta differenziata, è stato raggiunto in questa fase contrattuale soltanto il 47%.

**Alla luce di quanto sopra detto ribadiamo la richiesta di messa a disposizione della Commissione di vigilanza di tutti i dati relativi ai flussi di massa e di valore dei materiali raccolti, così come richiesto tassativamente negli atti di delega.**

E' necessario ripristinare la trasparenza amministrativa, a prescindere dagli aspetti economici che potranno e saranno valutati al termine dei controlli.

### **Quesito n. 3**

#### **Testo del quesito:**

3- A pag. 38, capitolo "Analisi dei costi complessivi", viene pattuito un costo di 90 euro/ton. per la selezione del multimateriale e tale costo, moltiplicato per le 1001,29 tonnellate previste di multimateriale, produce a carico del Comune l'importo di 90.116,73 euro/anno+IVA, come si evince dalla tabella "Costi complessivi di raccolta", della stessa pag.38. Poiché i dati complessivi a consuntivo registrano negli anni quantitativi costantemente e sostanzialmente inferiori alla 1001,29 tonnellate

stimate, si chiede se la Pulchra abbia dedotto dal fatturato, ed in quale forma, le cifre relative al minore servizio di selezione effettivamente svolto negli anni di applicazione del contratto.

### **Risposta Pulchra al quesito:**

La ricostruzione riportata nell'allegato 4 non ha riscontro.

In essa, infatti, si moltiplicano semplicemente le quantità di multimateriale effettivamente raccolto per la tariffa da pagarsi agli impianti ipotizzata nell'offerta Pulchra.

Invece, come già abbondantemente spiegato, nel contratto non sono previste altre compensazioni; è la Pulchra che, assumendo su di sé l'onere di valorizzare il materiale raccolto in forma differenziata, assume il rischio di sostenerne i costi, senza nulla poter pretendere nei confronti del Comune in caso di aumento.

### **Commento:**

La posizione della Pulchra è paradossale perché contesta l'unico procedimento di calcolo accettabile dal punto di vista della logica e della correttezza amministrativa, e cioè la determinazione del compenso ottenuto moltiplicando il costo unitario della selezione (90 euro/tonnellata+IVA) per la quantità effettiva di multimateriale raccolta ogni anno e quindi da selezionare.

Pulchra invece sostiene che poiché si era stimata una raccolta di 1000 tonnellate, indipendentemente dalla realtà, il Comune è obbligato a versare a Pulchra 90.000 euro/anno+IVA.

Nel 2012, ad esempio, invece delle 1000 tonnellate ipotizzate ne sono state raccolte 661, quindi Pulchra ha dovuto selezionare soltanto 661 tonnellate che moltiplicate per 90 euro/tonnellate+IVA portano a 65.439 euro. Ed invece il Comune ne ha pagati 99.000.

**Pulchra giustifica tale anomala dazione alla luce di un presunto rischio imprenditoriale. Ma di quale rischio imprenditoriale si parla se, come abbiamo visto, le rese sui materiali raccolti sono state sottostimate sul valore minimo del 50% in sede di valorizzazione a favore del Comune, mentre i quantitativi raccolti sono stati sovrastimati in sede di valutazione del compenso a Pulchra?**

**Più che di rischio imprenditoriale si dovrebbe parlare di un' assurda pretesa di rendita di posizione imprenditoriale.**

Dovrebbe essere evidente, ed accettato da tutti, che se il Comune acquista servizi (come in questo caso la selezione del multimateriale) **non può che pagarli a misura dei quantitativi effettivamente lavorati.**

A questo punto potremmo passare alle conclusioni, ma riteniamo opportuno comunque fornire alla Commissione di vigilanza ulteriori informazioni e spunti di riflessione.

\*\*\*\*\*

Abbiamo preso come riferimento l'anno 2015, l'ultimo prima dell'ulteriore estensione della raccolta differenziata a Vasto Marina, per comprendere meglio come la Pulchra abbia trattato la frazione multimateriale e quali siano stati i costi ed i ricavi dei vari soggetti coinvolti, nella fattispecie il Comune, la Pulchra e la SAPI. Occorre infatti sapere che Pulchra non seleziona il materiale ma, dopo regolare gara con manifestazione d'interesse pubblicata per soli 7 giorni, lo vende in subappalto all'unico concorrente SAPI, che lo acquista in blocco a 45 euro tonnellata (allegato n.4), per procedere quindi in proprio alla selezione e valorizzazione della plastica, dell'alluminio e dell'acciaio.

Nel 2015 sono state raccolte **871** tonnellate di multimateriale.

Da notare che nel contratto tra Pulchra e SAPI, la resa del materiale è fissata al 78% (allegato n.5), notevolmente più alta quindi della stima pari al 50% fatta nella convenzione con il Comune. **Pulchra acquista dal Comune stimando una resa del 50% e vende a SAPI stimando una resa del 78%. Sarebbe questo il famoso rischio imprenditoriale?**

Vediamo ora i costi ed i ricavi dei vari soggetti in campo.

**Il Comune**, per il multimateriale, ha speso 99.000 euro per costi di selezione ed ha ricavato 127.000 (come da tabella a pag.38 dell'offerta Pulchra). Il saldo per il Comune è di **+ 28.000 euro**.

**La Pulchra** ha speso 127.000 euro a favore del Comune da cui però ha incassato un netto di 90.000 euro per costi di selezione. Pulchra ha evitato di fare la selezione vendendo il multimateriale a SAPI con un ricavo di  $871 \times 45 = 39.195$  euro ed un saldo di **+ 2.195 euro** ( $90.000 + 39.195 - 127.000$ )

Il Comune ricava poco, la Pulchra ricava quasi niente...e la SAPI?

Ammettiamo che la SAPI spenda per la selezione la stessa cifra prevista dal contratto, cioè 90 euro/tonnellata (in realtà spenderà meno perché lo scarto da mandare in discarica non è il 50% ma soltanto il 22%) . Il costo della selezione sarà  $871 \times 90 = 78.390$  euro.

Calcoliamo ora i ricavi con i prezzi stimati alla pagina 38 del contratto Comune-Pulchra. La resa fissata tra Pulchra e SAPI è del 78% e quindi, dalle 871 tonnellate di multimateriale, SAPI ne ottiene da vendere  $871 \times 0,78 = 679$ , così composte (secondo accordi Pulchra-SAPI) : plastica (91%)  $679 \times 0,91 = 617$  tonnellate, alluminio (3%) =  $679 \times 0,03 = 20$  tonnellate, acciaio (6%) =  $679 \times 0,06 = 40$  tonnellate.

Ricavo da plastica:  $617 \times 276,41 = 170.545$  euro

Ricavo da alluminio:  $20 \times 420,33 = 8.406$  euro

Ricavo da acciaio:  $40 \times 82,24 = 3.290$  euro

Totale ricavo della SAPI: 182.241 euro

Saldo SAPI: + **64.656 euro** (182.241-78.390-39.195)

Si evince da questi calcoli come i ricavi dalle vendite siano andati a maggior beneficio della SAPI. Non si comprende a questo punto il ruolo di cinghia di trasmissione della Pulchra che, come noto, è in palese conflitto di interesse con la SAPI.

**Il Comune potrebbe e dovrebbe mettere a gara autonomamente la vendita dei materiali raccolti per ottenere il massimo ritorno economico nell'interesse dei cittadini che pagano la TARI.**

## Conclusioni

**Riguardo al primo quesito**, richiamato il significato della parola "start up" e quindi la sua intrinseca provvisorietà, preso atto che la stessa Pulchra dichiara nell'offerta di avere suddiviso i costi di start up in 3 anni, si ritiene opportuno che il Comune provveda al recupero di 5 anni di pagamenti non dovuti relativi ai 5 anni dal 2014 al 2018.

La cifra da recuperare è pari a  $8.619,71 \times 5 = 43.098,55$  euro + IVA.

**Riguardo al secondo quesito** è emersa la necessità di chiedere alla Pulchra i flussi di massa ed economici dei vari materiali raccolti nel periodo 2011-2018 (richiesta già fatta nel quesito ed ignorata dalla Pulchra), così come previsto dagli atti di delega emessi dal Comune.

Si proceda celermente in tal senso.

Resta comunque il fatto che le rese effettive, considerate dalla stessa Pulchra nei contratti di subappalto con SAPI (78% per il multimateriale e

100% per i monomateriali), sono sensibilmente più alte del 50% inserito nel contratto per tutti i materiali, in base a stime non qualificate e di parte, ed in assenza di qualsiasi atto estimativo da parte del Comune.

La cifra complessiva da recuperare nel periodo 2011-2018 resta quindi nell'ordine dei 700.000 euro.

**Riguardo al terzo quesito** si riafferma che l'erogazione di un servizio a tariffa, in questo caso la selezione del multimateriale a 90euro/tonnellata + IVA, non può essere effettuata in base ad una stima preventiva dei quantitativi da selezionare, **dovendosi fare esclusivamente riferimento ai quantitativi effettivamente lavorati.**

La pretesa della Pulchra di voler considerare il contratto "a corpo" invece che come logico "a misura", contrasta con la ben nota clausola contrattuale secondo la quale i compensi della Pulchra vengono ricalcolati anche sulla base della popolazione residente (e quindi in base ad una misura).

**Un contratto non può essere considerato "a corpo" o "a misura" in relazione alle convenienze della Pulchra: quando è possibile misurare qualsiasi compenso non può che essere proporzionale al servizio realmente effettuato.**

Si conferma quindi la necessità da parte del Comune di recuperare 79.830 euro + IVA versati a Pulchra per servizi mai effettivamente erogati.

## ALLEGATI

- Allegato n°1: Descrizione Pulchra costi di start up
- Allegato n°2: Delega a Pulchra per vendita a CONAI
- Allegato n°3: Conguaglio valore materiali Comune di Perugia
- Allegato n° 4: Offerta SAPI acquisto multimateriale da Pulchra
- Allegato n° 5: Avviso Pulchra per vendita multimateriale