

## INTRODUZIONE

La Commissione, attraverso l'acquisizione di documentazione e di informazioni assunte in sede di audizioni, effettuate anche nel corso delle tre missioni in Sicilia, ha approfondito la situazione attuale della regione siciliana con riferimento alle problematiche connesse al ciclo dei rifiuti e, in particolare:

le infiltrazioni della criminalità organizzata;

l'eventuale sussistenza di comportamenti illeciti da parte della pubblica amministrazione nella gestione del ciclo dei rifiuti;

la corretta attuazione della normativa vigente in materia di gestione dei rifiuti pericolosi, nonché eventuali attività illecite connesse a tale gestione.

Le tematiche della Sicilia sono state oggetto di specifiche missioni sul territorio. La Commissione si è infatti recata in questa regione dal 17 al 19 settembre 2009, per approfondire la situazione della Sicilia occidentale, e dal 28 al 30 settembre 2009, per approfondire la situazione della Sicilia orientale.

È stata inoltre effettuata un'ulteriore missione in Sicilia dall'8 al 10 giugno 2010, finalizzata essenzialmente ad approfondire le tematiche relative alla discarica di Bellolampo e alle indagini giudiziarie in merito alla gara per la realizzazione dei termovalorizzatori in Sicilia.

Nel corso delle missioni sono stati poi effettuati dei sopralluoghi presso alcune discariche che presentano indubbi elementi di criticità, e ciò evidentemente al fine di verificare in modo diretto lo stato reale delle discariche, acquisendo dati non mediati da altre fonti di conoscenza.

La relazione si articola in una prima parte, nella quale vengono esaminate singolarmente le singole province della Sicilia occidentale (Palermo, Trapani, Agrigento e Caltanissetta), una seconda parte, nella quale vengono esaminate le province della Sicilia orientale (Enna, Messina, Siracusa, Ragusa e Catania), e una terza parte di sintesi, in cui sono approfonditi gli aspetti nevralgici del sistema rifiuti in Sicilia e le principali criticità della con riferimento ai seguenti aspetti fondamentali:

gli ambiti territoriali ottimali e le modifiche introdotte dalla legge regionale n. 9 del 2010;

l'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti;

la gara indetta per la realizzazione dei quattro termovalorizzatori previsti dall'originario piano regionale dei rifiuti, e le annesse indagini giudiziarie;

le indagini della magistratura in merito ai reati ambientali e le problematiche rilevate.

Sono poi riportate le conclusioni, che, va da subito evidenziato, la Commissione trae, allo stato degli atti, sulla base delle verifiche effettuate sino ad ora. Si è avuto modo di constatare che in Sicilia le indagini giudiziarie e la situazione complessiva, anche con riferimento alle scelte politiche, sono in continua evoluzione, così come sono in continua evoluzione le situazioni relative alla discarica di Bellolampo e alla emergenza connessa alla predetta discarica.

Un dato evidente è che, laddove vi siano carenze dal punto di vista amministrativo, gestionale, politico, laddove il sistema dei controlli non funzioni, evenienze tutte che caratterizzano la Sicilia, è certamente più agevole sia per la criminalità comune che per la criminalità organizzata insinuarsi nelle maglie lasciate aperte dalla pubblica amministrazione, con evidente aggravamento di una realtà, qual è quella siciliana in questo settore, già ampiamente compromessa.

## PARTE PRIMA

**SICILIA OCCIDENTALE: PROVINCE DI PALERMO, TRAPANI, AGRIGENTO E CALTANISSETTA****I - Provincia di Palermo.***1) Attività svolte dalla Commissione.*

Nel corso della prima missione in Sicilia (dal 17 al 19 settembre 2009) sono stati auditi, con specifico riferimento alla situazione della provincia di Palermo:

il presidente della regione siciliana, Raffaele Lombardo;

l'assessore regionale dell'energia ed dei servizi di pubblica utilità, dottor Pietro Carmelo Russo;

il prefetto di Palermo, dottor Giancarlo Trevisone, e il prefetto vicario di Palermo, dottoressa Francesca Ferrandino;

il questore di Palermo, dottor Alessandro Marangoni;

il presidente della provincia di Palermo, dottor Giovanni Avanti;

il sindaco di Palermo, dottor Diego Cammarata;

l'ingegner Gaetano Lo Cicero, già presidente della società AMIA spa;

il dottor Luigi Croce, procuratore generale della Repubblica di Palermo;

il dottor Francesco Messineo, procuratore capo della procura della Repubblica presso il tribunale di Palermo;

il dottor Vittorio Teresi, procuratore aggiunto della procura della Repubblica presso il tribunale di Palermo;

la dottoressa Amelia Luise, la dottoressa Maria Teresa Maligno, il dottor Sergio De Montis, il dottor Carlo Marzella, sostituti procuratori della Repubblica di Palermo;

il dottor Alfredo Morbillo, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Termini Imerese;

la dottoressa Sara Micucci, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo.

Sono stati poi effettuati dalla Commissione due sopralluoghi presso la discarica di Bellolampo.

Va preliminarmente sottolineato come la provincia di Palermo sia una di quelle che presenta i maggiori elementi di criticità in merito alla gestione dei rifiuti, tanto che nell'anno in corso è stato nuovamente dichiarato lo stato di emergenza.

I maggiori fattori di criticità sono rappresentati dalla grave situazione di dissesto finanziario della società AMIA spa (di recente sottoposta alla procedura di amministrazione straordinaria) e dalla disastrosa situazione che riguarda la discarica di Bellolampo (gestita dalla predetta società).

Si tratta di problematiche di enorme portata, strettamente connesse fra di loro, che influiscono su tutto il sistema di gestione dei rifiuti nella regione, tenuto conto del fatto che la discarica di Bellolampo accoglie circa un terzo dei rifiuti prodotti dalla regione e che un'eventuale chiusura determinerebbe un effetto negativo a cascata su tutto il territorio siciliano.

La gestione commissariale non è stata in grado, allo stato, neppure di tamponare quelle che si sono palesate da subito come le principali emergenze della discarica, legate essenzialmente all'incontrollata produzione di percolato che potrebbe finanche avere inquinato le falde acquifere. Sul punto, significative sono state, tra le altre, le dichiarazioni rese nel corso della audizione dal Comandante del NOE di Palermo. (Al riguardo cfr. l'audizione dell'8 giugno 2010. Comandante NOE Palermo, Antonio TARALLO: *“premettendo che la parte complicata della situazione dei rifiuti in Sicilia riguarda la provincia di Palermo, come dimostrato anche dalla dichiarazione dello stato di emergenza, la situazione non è rosea in tutta la regione. Nella provincia di Palermo, però, se possibile, è ulteriormente peggiorata rispetto alle condizioni appurate durante la precedente audizione che ho avuto con voi (nel mese di settembre 2009). Il problema di Palermo e della sua provincia è connesso principalmente alla gestione della discarica di Bellolampo e alla situazione di Amia spa. Se la situazione economica di AMIA spa con il commissariamento può avere un'evoluzione positiva, la situazione della discarica, a mio parere, è più grave di quanto possa essere stato rappresentato a codesta Commissione. La discarica, attualmente, è in condizioni inaccettabili. E' stato accertato dal consulente dell'amministrazione AMIA spa un quantitativo di 100 mila tonnellate di percolato alla base della quarta vasca (...) infatti ne affiora solo una parte, secondo il dott. Vagliasindi. Una parte è affiorata, ma la restante parte del percolato dovrebbe essere inglobata all'interno della quarta vasca, che in pratica dovrebbe galleggiare sul percolato (...). In base ad una consulenza del dott. Sanna, consulente della procura della Repubblica di Palermo, abbiamo accertato che il torrente Celona, che scorre a pochi metri dalla quarta vasca della discarica, è sicuramente inquinato dal percolato, così come alcuni pozzi idrici posti nel quartiere di Borgo Nuovo, il primo che si incontra scendendo dalla discarica di Bellolampo”*).

Nessuno dei soggetti auditi è stato in grado di riferire con certezza quanto percolato si sia accumulato e debba essere smaltito; certamente il quantitativo è superiore a 100.000 metri cubi, quantitativo indicato per difetto e non per eccesso. Si riportano alcuni passaggi delle dichiarazioni rese dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, dottor Francesco Messineo, del Comandante del NOE di Palermo, Antonio Tarallo, e del dottor Sebastiano Sorbello: dichiarazioni rese dal dottor Messineo, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, nell'audizione dell'8 giugno 2010: *“sulla discarica (di Bellolampo) riferirà la collega Maligno. Noi abbiamo iniziato questa attività ed abbiamo rilevato l'esistenza di una situazione allucinante. La definisco così perché si tratta di un lago di percolato, il prodotto del deposito dei rifiuti, un liquame che ne cola e che dovrebbe essere raccolto in appositi contenitori, trattato o pretrattato e poi smaltito regolarmente. A un certo punto - ne vedremo poi la ragione - questo meccanismo non ha funzionato, determinando a Bellolampo una vera e propria distesa, un lago di percolato, di cui non è neanche chiaro quale sia l'entità, perché le stime crescono continuamente; dichiarazioni rese dal Comandante del NOE di Palermo, Antonio Tarallo in data 8 giugno 2010, sopra già riportate; dichiarazioni rese dal dott. Sebastiano Sorbello nel corso dell'audizione dell'8 giugno 2010: domanda dell'On. Giovanni Fava: *“Ecco, volevo arrivare a questo. Ci è stato segnalato che sulla discarica esistono dei problemi che avevamo avuto già modo di verificare e valutare durante precedenti missioni e che, però, si sono ulteriormente aggravati. Il tema del percolato, interessante ovviamente dal punto di vista della tutela ambientale, sta diventando interessante anche per le dimensioni del fenomeno in termini di costi. Si parla infatti di più di centomila metri cubi di percolato residuo, sostanzialmente stoccato all'interno del battente della discarica.... Dottor Sebastiano Sorbello: *“Magari fossero centomila! Temiamo che siano di più.”***

Quello che risulta evidente è che sia le problematiche finanziarie dell'AMIA spa sia quelle, connesse, attinenti alla gestione della discarica di Bellolampo sono problematiche risalenti, rispetto alle quali però per molto tempo gli amministratori locali sono rimasti assolutamente inerti e la gestione commissariale si è rivelata, in sostanza, inadeguata.

È stato sottolineato da più parti come ormai ci si trovi in una situazione di disastro ambientale (sono in corso indagini da parte della magistratura), una situazione annunciata e tuttavia allo stato non impedita, né arginata.

Le ragioni sono molteplici e tutte riconducibili ad un insieme di incapacità politica, incapacità gestionale, deresponsabilizzazione generalizzata, infiltrazioni della criminalità, organizzata e non, nel settore dei rifiuti, ed inadeguatezza della struttura commissariale per le ragioni di seguito evidenziate.

## *2) Sistema di gestione dei rifiuti.*

Il sistema di gestione dei rifiuti nella provincia di Palermo (salvo le modifiche introdotte dalla recentissima legge regionale n. 9 del 2010, della quale si tratterà nella terza parte della relazione) è imperniato operativamente su sei ATO (ambiti territoriali ottimali in cui è suddivisa la provincia).

Risulta generalizzata e molto grave la crisi economico finanziaria di tutti gli ATO rifiuti operanti nella provincia, e si tratta di una problematica che riguarda non solo la provincia di Palermo, ma più in generale l'intero territorio della regione siciliana.

In Sicilia uno dei principali fattori di criticità è rappresentato proprio dal dissesto finanziario delle società d'ambito territoriale della regione; si tratta delle autorità d'ambito che costituiscono le aggregazioni di comuni ai quali i comuni stessi hanno trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di rifiuti.

La costituzione degli ambiti territoriali ottimali (in misura di ventisette) in forma di società per azioni ha fondamentalmente comportato una deresponsabilizzazione dei comuni, che in molti casi non versano agli ATO gli introiti relativi alle tasse sui rifiuti, e che comunque non avviano le procedure di recupero coattivo nei confronti dei cittadini insolventi.

Gli ATO, quindi, non riescono a coprire le spese per i servizi resi, spesso tramite le imprese aggiudicatarie degli appalti per il trasporto, il conferimento in discarica dei rifiuti, eccetera; le imprese a loro volta non riescono a pagare i dipendenti che in più occasioni hanno espresso la loro protesta con scioperi, con conseguenze molto gravi sulla salubrità dell'ambiente e sulla salute dei cittadini.

Da più parti è stato inoltre evidenziato come gli ATO siano spesso al centro di evidenti conflitti di interesse, conflitti che fanno capo all'ente pubblico che, da un lato, è titolare attraverso partecipazioni di maggioranza di società miste aggiudicatarie di appalti relativi ai rifiuti solidi urbani, dall'altro, in quanto componente dell'ATO, si trova in posizione concorrenziale verso le stesse società miste.

Altro elemento di distorsione nel funzionamento delle società d'ambito concerne la frequente e pressoché sistematica elusione delle regole di evidenza pubblica nella scelta delle imprese cui affidare i lavori, imprese spesso prive dei necessari requisiti di professionalità, caratterizzate da

assunzioni clientelari, che in molti casi, come accertato dalla Commissione, hanno riguardato individui con precedenti penali, o legati da rapporti di parentela con soggetti pregiudicati.

Le criticità di ordine economico finanziario degli ATO hanno, quindi, avuto ricadute gravissime nella gestione del ciclo dei rifiuti nella regione siciliana, contribuendo a determinare situazioni di altrettanto grave pregiudizio per la salubrità dell'ambiente e per la salute dei cittadini.

Certamente la situazione più critica è però quella della provincia di Palermo per la quale periodicamente viene dichiarato lo stato di emergenza, determinata anche dallo stato di dissesto finanziario dell'AMIA spa (società affidataria del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti prodotti dal comune di Palermo, nonché soggetto gestore della discarica di Bellolampo) interamente partecipata dal comune di Palermo, e dalle connesse gravi problematiche relative alla gestione della discarica di Bellolampo.

Il 16 gennaio 2009 è stato dichiarato lo stato di emergenza per lo smaltimento dei rifiuti urbani nella provincia di Palermo ed in data 5 febbraio 2009 il prefetto di Palermo è stato nominato commissario delegato per la gestione dell'emergenza stessa con particolare riferimento alla discarica di Bellolampo (nella quale vengono conferiti i rifiuti urbani ed assimilati del territorio di quattro ATO per un totale di cinquantatré comuni). In ragione della mancata definizione dell'istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale relativa alla discarica di Bellolampo, il presidente della regione siciliana ha emesso ordinanze contingibili ed urgenti ai sensi dell'articolo 191 decreto legislativo n. 152 del 2006 per l'esercizio provvisorio della discarica.

Già nel corso della prima missione in Sicilia (nel mese di settembre 2009) il prefetto di Palermo, dottor Trevisone, ha rappresentato una situazione gravissima e difficilmente gestibile.

Le discariche di RSU presenti sul territorio (Bellolampo e Castellana Sicula) non dispongono di una capacità di abbancamento proporzionata alla popolazione, tenuto conto anche della bassissima percentuale di raccolta differenziata, e sono quindi destinate ad un rapido esaurimento. Peraltro, si tratta di discariche che proseguono nell'attività senza che siano state messe in atto gli interventi di adeguamento previsti dalla legge, anche a causa delle rilevanti esposizioni debitorie dell'AMIA spa.

I punti critici nella gestione dei rifiuti evidenziati dal prefetto sono:

- 1) insufficienza degli impianti di smaltimento;
- 2) inadeguatezze gestionali nella raccolta degli RSU;
- 3) disavanzi finanziari degli ATO;
- 4) bassissima percentuale di raccolta differenziata;
- 5) le due discariche, in via di saturazione, operano senza che siano stati effettuati gli interventi di adeguamento prescritti dalla legge.

Appare però necessario focalizzare l'attenzione sulle vicende che hanno riguardato la società AMIA spa e che hanno indubbiamente contribuito in modo determinante a condizionare negativamente la gestione dei rifiuti nella provincia di Palermo.

### 3) AMIA Spa.

La società AMIA spa è la società affidataria del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti prodotti dal comune di Palermo, nonché soggetto gestore della discarica di Bellolampo (nella quale vengono conferiti i rifiuti urbani e assimilati non pericolosi provenienti dal territorio di quattro società d'ambito, complessivamente composte da cinquantatré comuni, per un totale di circa 700.00 tonnellate annue).

Ciò in forza di un contratto di servizio stipulato con il comune di Palermo in data 30 novembre 2001, con durata stabilita in anni trenta dalla stipula.

L'AMIA spa è interamente partecipata dal comune di Palermo ed eroga i seguenti servizi:

raccolta dei rifiuti;

spazzamento e bonifica delle aree pubbliche;

smaltimento dei rifiuti;

manutenzione ordinaria delle strade;

monitoraggio ambientale;

servizi accessori.

Vengono inoltre svolte le attività di:

spazzamento;

diserbo;

svuotamento cestini gettacarte;

pulizia caditoie stradali attraverso la società AMIA ESSEMME il cui capitale è interamente posseduto dalla società AMIA spa.

La società è diventata proprietaria oltre che di tutti gli immobili (piattaforme ed aree impiantistiche) già di proprietà dello stesso comune, anche della discarica di Bellolampo, della quale è anche gestore.

La società AMIA - azienda municipalizzata igiene ed ambiente - è stata trasformata in società per azioni in data 27 settembre 2001 su iniziativa del comune di Palermo che, in qualità di socio unico, l'ha dotata di un capitale sociale iniziale pari ad euro 34.217.851.

Prima ancora l'AMIA operava sin dall'anno 1968 nella forma di AMNU, azienda municipalizzata di nettezza urbana.

La società AMIA risulta dotata di un organico di 1670 dipendenti (dato tratto dalla relazione predisposta dai commissari giudiziali e depositata al tribunale di Palermo il 23 marzo 2010).

È di tutta evidenza, quindi, il ruolo di primaria importanza della società per la gestione dei rifiuti non solo rispetto alla città di Palermo, ma anche rispetto a tutti quegli altri comuni (ben cinquantatré) che conferiscono i rifiuti solidi urbani e i rifiuti assimilati non pericolosi nella discarica di Bellolampo, che presenta, però, da un lato, gravissimi problemi di messa in sicurezza per la considerevole perdita di percolato, dall'altro, la necessità di ampliamento, attraverso la creazione di nuove vasche, essendo vicina alla saturazione.

Tutte attività che avrebbero dovuto essere effettuate con urgenza dall'AMIA spa e che non sono state effettuate a causa, per l'appunto, del gravissimo deficit finanziario in cui versa la società.

La situazione di insolvenza della società AMIA spa è stata accertata dalla procura della Repubblica di Palermo, che ha quindi depositato un ricorso presso la sezione fallimentare del tribunale civile di Palermo per la dichiarazione dello stato di insolvenza della società ai sensi dell'articolo 3 decreto legislativo n. 270 del 1999 ovvero, in subordine, per la dichiarazione di fallimento ai sensi degli articoli 6 e 7 della legge fallimentare.

*4) L'AMIA. L'indagine sul reato di false comunicazioni sociali e l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria.*

Nel corso della seconda missione in Sicilia (svoltasi dall'8 al 10 giugno 2010) sono stati sentiti in sede di audizione il procuratore della Repubblica di Palermo, dottor Francesco Messineo, e il sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, dottor Carlo Marzella, in merito, specificatamente, al procedimento per il reato di false comunicazioni sociali ex articoli 2621 e 2624 del codice civile nei confronti di tredici imputati, tutti già amministratori, revisori dei conti, sindaci e direttori generali dell'AMIA, procedimento in relazione al quale è stata esercitata l'azione penale ordinaria nei confronti degli imputati e contestato alla società l'illecito amministrativo ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001.

La procura della Repubblica di Palermo ha seguito attentamente le vicende relative all'AMIA spa sia dal punto di vista penalistico (con riferimento alla contestazione del reato di falso in bilancio), sia dal punto di vista civilistico (in relazione alla richiesta di declaratoria dello stato di insolvenza ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 270 del 1999, ovvero, in subordine, di declaratoria del fallimento della società).

Quanto ai reati societari, sono state contestate due condotte di false comunicazioni sociali, con riferimento ai bilanci chiusi, rispettivamente, al 31 dicembre 2005 ed al 31 dicembre 2006. Il processo è in via di celebrazione in dibattimento (solo alcuni imputati hanno optato per la scelta del rito abbreviato).

In particolare, il primo episodio contestato riguarderebbe (si usa il condizionale in quanto la vicenda è *sub iudice*) l'iscrizione «nel conto economico del bilancio al 31 dicembre 2005, alla voce proventi straordinari, plusvalenze da attività smobilizzate, della falsa plusvalenza dell'importo di euro 16.428.753,00, apparentemente derivante dalla cessione del parco automezzi e dalla cessione di sei unità immobiliari da AMIA spa ad AMIA SERVIZI srl, cessioni simulate, in quanto gli automezzi e gli immobili restavano di fatto nella disponibilità di AMIA spa, in forza di contestuali contratti di locazione stipulati il giorno stesso della cessione (31.12.2005) con cui AMIA Servizi cedeva in locazione tali beni alla società controllante AMIA spa, attraverso una compensazione tra il prezzo di vendita che AMIA SERVIZI srl avrebbe dovuto corrispondere e i canoni di locazione che AMIA spa avrebbe dovuto versare (...). Fatto che comportava una sensibile alterazione della