

ALLEGA
TO B)

Piano riabilitativo conferimenti

GESTORE	LOCALITA'	GESTORE			R.D. +	R.D. +	Capacità res.	Giorni residui	GG al 30 nov	Impianto TMB					
		ATTUALE	RIMODUL ATO	Variaz oni						T/g + 6% RD	TM MAX	TB 28 gg	TB 21 gg	TB 15 gg	TB 12 gg
ATO AMBIENTE CL 2	GELA	175	-	0%	-	9.000	-	-	-	250	-	-	-	-	-
ATO PA6 - ALTE MADONIE AMBIENTE S.P.A.	CASTELLAN A	67	95	29%	92	200.000	2.110	2.053	100	32	45	45	45	100	100
CATANZARO COSTRUZIONI S.P.A.	SICULIANA	1.187	-	0%	-	1.000.000	-	-	1.300	-	-	-	-	-	-
OIKOS S.P.A.	MOTTA BELLOLAMP O	921	1.037	11%	1.006	600.000	579	424	1.300	-	-	-	-	1.040	1.040
RAP S.P.A.		781	1.235	37%	1.197	750.000	608	455	1.800	450	540	540	630	675	1.240
SICULA TRASPORTI S.R.L.	GROTTE S GIORGIO	2.009	2.712	26%	2.631	900.000	332	162	4.000	810	900	900	990	1.440	3.200
TRAPANI SERVIZI S.P.A.	TRAPANI	379	441	14%	428	350.000	794	653	600	203	250	250	270	270	450
ATO RAGUSA AMBIENTE S.P.A.	RAGUSA	93	93	0%	90	20.000	215	37	100	68	68	68	68	68	150
TOTALE		5.612	5.612		5.444	3.829.000			9.450	1.562	1.803	2.003	2.498	6.180	6.180

Il sito di Bellolampo, nonostante sia stato oggetto di interventi specifici finanziati dal Commissario di Governo, ha continuato per lungo tempo ad essere gestito in deroga principalmente per il mancato trattamento dei rifiuti conferiti in discarica, come invece previsto dalla direttiva europea 1999/31/CE. Nel periodo *post* commissariale l'adozione delle ordinanze sindacali e quelle di somma urgenza del presidente della Regione siciliana hanno "garantito" il funzionamento della discarica di Palermo.

1.8 Gli ambiti territoriali ottimali

Prima dell'approvazione del piano dei rifiuti del 2012 era vigente quello del 2002, al centro del quale si poneva l'ordinanza¹² del commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Sicilia n. 1069 del 28 novembre 2002, con cui si costituivano le società d'ambito, ossia le aggregazioni dei comuni alle quali i comuni stessi dovevano trasferire le proprie competenze in materia.

Il compito degli ATO (ambiti territoriali ottimali), quindi, sarebbe stato quello di pianificare e programmare la gestione integrata sul proprio territorio, compresa la realizzazione degli impianti, il livello di raccolta differenziata e l'affidamento della gestione integrata, predisponendo a tal fine, ciascuno, un proprio piano d'ambito e perseguendo, in primo luogo, gli obiettivi minimi di riciclo.

La Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti della precedente legislatura, aveva già evidenziato l'assoluta inefficienza dei ventisette ATO siciliani. Tant'è che, tra le altre cose, nella relazione territoriale sulla Sicilia¹³ si legge: "Ciò che preme sottolineare in questa sede è che l'indebitamento degli ATO Siciliani, l'utilizzo clientelare delle assunzioni, le incapacità politiche ed amministrative che ne hanno caratterizzato la gestione vanno realisticamente ricondotti non solo ad inefficienze amministrative ma, più realisticamente, a una commistione tra queste ultime e vaste sacche di illegalità, che hanno favorito l'ingresso della criminalità organizzata in questo settore. (...) L'aumento sconsiderato di personale all'interno delle società d'ambito, la nomina di amministratori incapaci, privi di alcuna esperienza nel settore (con la conseguente necessità di affidare numerose e costose consulenze esterne), la creazione di strutture tanto articolate quanto inutili ha determinato evidentemente un aumento consistente dei costi del servizio, e quindi delle tariffe, a fronte di un peggioramento del servizio medesimo, sicché i cittadini si sono rifiutati di pagare quanto dovuto. Si è in tal modo innescato il circolo vizioso che ha portato al disastro finanziario che si registra all'interno delle società d'ambito. Ed allora appare estremamente riduttivo ricondurre il fallimento degli ATO a mere incapacità gestionali e amministrative, ma va più realisticamente ricondotto a quello che può essere definito un intreccio tra cattiva gestione, incapacità politica, sia a livello regionale che a livello degli enti territoriali, connivenze e, in qualche caso, complicità tra pubblica amministrazione e criminalità organizzata. Non si spiega diversamente la pervicacia con cui sono state effettuate assunzioni di personale (in molti casi si trattava di soggetti pregiudicati con collegamenti con la criminalità organizzata), sebbene fossero

¹² <http://www.ambientediritto.it/Legislazione/Rifiuti/2002/sicilia%20ord%20comm%202002%20n.1069.htm>

¹³ Doc XXIII n. 2 della XVI legislatura <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/bollet/201010/1006/pdf/39.pdf>

state già emanate dalla Regione prescrizioni, direttive, circolari di richiamo al rispetto della normativa vigente.”

La costituzione degli ATO ebbe come ulteriore sciagurata conseguenza la deresponsabilizzazione dei comuni che, in molti casi, non versavano gli introiti relativi alle tariffe sulla spazzatura. Alcuni enti locali, addirittura, neanche inserivano la voce in bilancio.

Nei territori siciliani, per di più, l'evasione degli utenti raggiungeva percentuali di circa il 40 per cento. I sindaci, con la costituzione delle società d'ambito, non rispondevano più della gestione dei rifiuti, ma erano semplicemente soci di un'assemblea di amministratori locali, con la diretta conseguenza che la responsabilità dei disservizi o degli aumenti delle tariffe era imputabile solo al consiglio d'amministrazione ed al presidente della società d'ambito.

Ci furono dei casi, non poco frequenti, in cui i primi cittadini si ergevano a capipopolo contestando gli aumenti di tariffa, per poi recarsi all'assemblea dei soci ad approvare tali misure. Da una parte protestavano e dall'altra votavano a favore di bilanci che, il più delle volte, risultavano gonfiati ed illegali. Gli aumenti delle imposte erano dovuti alle esorbitanti spese a cui dovevano far fronte queste società per azioni. Questi costi, oltre alle inutili assunzioni, erano dovuti anche agli altissimi compensi degli amministratori, con l'aggravante che, essendo il più delle volte inadeguati, avevano bisogno di numerose e costose consulenze esterne.

La creazione di strutture tanto articolate quanto inutili, determinò evidentemente un aumento del costo del servizio, e quindi delle tariffe, nonché un peggioramento del servizio stesso, sicché i cittadini ad un certo punto si rifiutarono di pagare quanto dovuto. In tal modo si innescò un circolo vizioso che portò alla montagna di debiti accumulati dagli ATO. Dunque le società non riuscirono a coprire le spese per i servizi resi e furono sempre più frequenti i mancati pagamenti alle imprese che si occupavano del trasporto dei rifiuti, della pulizia delle strade e del conferimento in discarica. Le ditte poi a loro volta non riuscirono a pagare i loro dipendenti che cominciarono a protestare avviando gli scioperi. Il risultato di questo vorticoso giro è facilmente intuibile: disservizi e rifiuti per strada.

1.9 Gli ATO, i comuni e la regione: un pericoloso corto circuito finanziario

Durante le tre missioni in Sicilia e le audizioni svolte a Roma, diversi componenti della Commissione parlamentare di inchiesta hanno più volte sollevato la questione relativa alla quantificazione del debito complessivo degli ATO, ma deve prendersi atto del fatto che le risposte sono state vaghe ed imprecise. Allorquando, invece, sono state fornite delle cifre, queste sono risultate stime al ribasso poiché, come vedremo più avanti, l'entità esatta è difficilmente quantificabile.

Sul punto, Vania Contrafatto, assessore all'energia e ai servizi di pubblica utilità della Regione siciliana, durante l'audizione del 25 febbraio 2015 ha dichiarato: “Ho chiesto ai commissari regionali di darmi i bilanci e le scritture contabili di ogni singolo ATO. Alcuni li hanno fatti

pervenire, altri hanno detto che non li hanno mai approvati, altri ancora forse non li hanno mai fatti. (...) Non sappiamo a quanto ammonti il debito se non depositano le scritture o i bilanci da cui ciò emerge. (...) Stiamo chiedendo, quindi, tutte le documentazioni possibili e immaginabili per renderci conto di quale sia veramente la situazione, perché anche lì ci sono stati commissari liquidatori più attivi e incisivi, mentre altri che hanno detto che in un determinato paese un tizio con la coppola avrebbe potuto dire loro di sapere dove abitavano sia loro che i loro figli! In occasione dell'ultima proroga concessa a questi commissari per l'ATO, abbiamo sostituito quelli più «paurosi» con altri che sembravano essere più abituati a come si deve resistere in Sicilia.”

La Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti della precedente legislatura aveva già affrontato il problema riguardante l'entità del complessivo *deficit* finanziario degli ATO siciliani, riportando nella relazione finale le dichiarazioni dell'allora presidente Raffaele Lombardo, il quale, nel corso dell'audizione del 3 febbraio 2010, precisò che il debito complessivo, a quella data, ammontava ad oltre 800 milioni di euro.

Su questo argomento è intervenuta negli anni la Corte dei conti siciliana attraverso due deliberazioni, la n. 01/2012/VSGF dal titolo “Indagine sulla gestione dei rifiuti solidi urbani tramite ambiti territoriali ottimali nella Regione siciliana”¹⁴ e la più recente n. 207/2015/GEST dal titolo “La finanza locale in Sicilia 2013-2014.”¹⁵

La prima delibera riguarda un'indagine della magistratura contabile avviata nel gennaio del 2010 e conclusasi a dicembre dello stesso anno. La sezione di controllo acquisì i bilanci delle ventisette società d'ambito - relativi agli anni 2007, 2008 e 2009 - che gestiscono, a decorrere dall'anno 2002, il ciclo integrato dei RSU nei corrispondenti ambiti territoriali in cui è stata suddivisa la Regione siciliana.

La Corte dei conti rilevò per quasi tutte le società d'ambito lo stato di insolvenza che emergeva dallo stato patrimoniale ove, a fronte di passività reali per servizi fatturati dai gestori, risultavano crediti verso i comuni e verso gli utenti/contribuenti, sostanzialmente inesigibili.

Su questo ultimo punto, la magistratura contabile evidenziò come, nel passaggio dal regime TARSU a quello TIA, la nuova tariffa venne determinata ed approvata dagli ATO e non dai consigli comunali sulla base di una errata interpretazione della normativa vigente e degli stessi statuti delle società d'ambito. Tale incompetenza fu confermata dal TAR e dalle Commissioni tributarie, quindi gli ATO si trovarono ad avere crediti inesigibili per milioni e milioni di euro giacché privi di fondata legittimità.

La Sezione di controllo, per di più, quantificò il crescente indebitamento che, a fine 2009, ammontava ad oltre 900 milioni di euro.

Inoltre fra le cause dello squilibrio e le difficoltà gestionali segnalò le seguenti:

- l'eccesso di personale rispetto alle reali esigenze;
- l'elevato numero dei componenti dei consigli di amministrazione con elevata indennità;

¹⁴ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sicilia/2012/delibera_101_2012.pdf

¹⁵ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sicilia/2015/delibera_207_2015.pdf

- la grave difficoltà degli ATO nel riscuotere i crediti sia dai cittadini utenti, sia dagli stessi comuni con l'emergere di un diffuso contenzioso;
- il mancato versamento agli ATO delle tariffe riscosse dai comuni.

Nella tabella che segue, per ciascun ATO viene riportato il numero dei dipendenti ed il rapporto tra il costo del personale e quello di produzione.

Denominazione ATO	Costo della produzione 2009	Spesa per il personale 2009	Costo del personale/ costo produzione	Dipendenti	Società con attività caratteristica esternalizzata
SO.GE.I.R. AG1	13.519.013	6.136.450	47%	178	No
GE.S.A. AG2 ***	37.622.369	4.101.909	11%	103	Si
DEDALO AG3	18.641.117	10.541.524	57%	235	No
JONIAMBIENTE CT 1 ****	23.100.726	416.523	2%	5	Si
ACIAMBIENTE CT 2 ***	23.955.686	354.046	1%	10	No
SIMETO AMBIENTE CT 3 ***	51.234.291	871.588	2%	14	Si
CATANIA AMBIENTE CT 4 **	2.518.782	n.d	n.d	n.d	n.d
KALAT AMBIENTE CT 5	17.334.882	1.679.571	10%	45	No
ENNAUNO *	n.d.	n.d	n.d	n.d	n.d
SERVIZI COM.LI INT RSU PA 1	22.575.588	10.765.228	48%	227	No
ALTO BELICE PA 2	21.229.442	10.977.002	52%	294	No
PALERMO AMBIENTE PA 3 ***	4.218.079	2.343.248	56%	75	Si
CO.IN.RE.S PA 4 ***	31.377.150	17.928.724	57%	524	No
ECOLOGIA E AMBIENTE PA 5	17.580.871	8.980.704	51%	230	No
ALTE MADONIE AMBIENTE PA 6	6.494.732	2.615.897	40%	72	No
ATO CL 2	12.290.823	211.471	n.d	n.d	No
ATO CL 1	n.d.	n.d	n.d	n.d	n.d
ATO ME 1 ***	16.076.107	497.972	3%	15	Si
ATO ME 2	31.097.984	3.018.877	10%	85	Si
ATO ME 3 ***	39.168.461	1.728.385	4%	61	Si
ATO ME 4 ***	12.901.060	145.413	1%	4	No
EOLIE PER L'AMBIENTE ME 5 ***	5.699.674	133.761	2%	4	Si
RAGUSA	21.591.836	233.057	1%	6	No

AMBIENTE RG 1					
ATO SR 1 ***	13.153.146	48.251	n.d	n.d	Si
ATO SR 2 ***	4.150.976	186.800	n.d	n.d	No
TERRA DEI FENICI TP 1 ***	6.077.817	102.279	n.d	n.d	Si
BELICE AMBIENTE	25.306.327	13.196.243	52%	262	no

Fonte: Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 101/2012. * ATO CL1 ed ATO EN1 non hanno approvato i bilanci 2008/2009. ** ATO CT4 Catania Ambiente non ha istaurato rapporti di lavoro subordinato, si avvale di personale distaccato dal comune di Catania e collaborazioni con incarichi co.co.co ed a progetto. *** Il conto economico del bilancio contiene, sotto la voce “costi per servizio”, anche la spesa sostenuta per la retribuzione del personale altrui impiegato comunque nella gestione integrata dei rifiuti. ****La società presenta un valore elevato alla voce B6 del conto economico.

Al dissesto economico degli ambiti territoriali ottimali è seguito quello dei comuni, motivo per cui la Corte dei conti - nella relazione approvata durante l’adunanza del 19 giugno 2015 e dal titolo: “La finanza locale in Sicilia 2013-2014”¹⁶ - dedica un capitolo all’esposizione debitoria nei confronti degli ATO rifiuti, affermando che un fattore di estrema problematicità per la finanza dei comuni siciliani è costituito proprio da questa massa ingente di debiti verso le società d’ambito, le cui gestioni antieconomiche hanno dato luogo ad una diffusa situazione di illiquidità, talvolta culminata in vero e proprio stato di emergenza sanitaria.

La mancanza di liquidità dei comuni, quindi, ha costretto la Regione ad intervenire al fine di garantire la continuità di un servizio essenziale per la collettività. Tant’è che la Regione siciliana ha approvato una serie di leggi che hanno autorizzato l’intervento anticipatorio degli obbligati *ex lege* in via sussidiaria per assicurare l’integrale copertura del servizio.

Le norme che hanno consentito alla Regione di intervenire economicamente sono:

- l’articolo 21, comma 17, della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19;
- l’articolo 11 della legge regionale 14 maggio 2009 n. 6;
- l’articolo 46 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11;
- l’articolo 2 della legge regionale 7 gennaio 2011, n. 1.

L’intervento finanziario, in un secondo momento, è stato garantito attraverso alcuni provvedimenti emergenziali, disposti da organi commissariali dapprima in attuazione dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 9 luglio 2010 n. 3887, e, successivamente, da ordinanze del presidente della Regione, emanate ai sensi dell’articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (ordinanza del presidente della Regione siciliana n. 8/RIF del 27 settembre 2013, e successive).

Si riportano le somme autorizzate tramite le norme richiamate:

Normativa di riferimento	anno	Anticipazioni	Recuperi e/o trattenute periodi precedenti	Debito consolidato al 31/12/2014
Anticipazioni articolo 21, c. 17,	2006	euro 18.589.444,81	euro 0,00	euro 18.589.444,81

¹⁶ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sicilia/2015/delibera_207_2015.pdf

legge regionale 19/2005				
Anticipazioni articolo 21, c. 17, legge regionale 19/2005	2007	euro 25.413.705,03	euro 0,00	euro 25.413.705,03
Anticipazioni articolo 21, c. 17, legge regionale 19/2005	2008	euro 41.027.800,00	euro 9.908.479,00	euro 31.119.321,00
Anticipazioni articolo 21, c. 17, legge regionale 19/2005	2009	euro 37.043.569,10	euro 0,00	euro 37.043.569,10
TOTALE ex articolo 21		euro 122.074.518,94	euro 9.908.479,00	euro 112.166.039,94
Anticipazioni articolo 11, legge regionale 6/2009	2009	euro 261.553.249,65	euro 60.631.981,62	euro 200.921.268,03
Anticipazioni articolo 11, legge regionale 6/2009	2010	euro 30.641.740,42	euro 3.222.435,60	euro 27.419.304,82
Anticipazioni articolo 11, legge regionale 6/2009	2011	euro 28.092.088,68	euro 3.034.208,87	euro 25.057.879,81
Anticipazioni articolo 11, legge regionale 6/2009	2012	euro 1.780.000,00	euro 790.000,00	euro 990.000,00
TOTALE ex articolo 11		euro 322.067.078,75	euro 67.678.626,09	euro 254.388.452,66
Anticipazioni articolo 46, legge regionale 11/2010	2010	euro 25.020.097,98	euro 1.973.906,34	euro 23.046.191,64
Anticipazioni straordinarie*	2010	euro 10.000.000,00	euro 0,00	euro 10.000.000,00
Anticipazioni straordinarie*	2011	euro 6.000.000,00	euro 0,00	euro 6.000.000,00
TOTALE ANTICIPAZIONI STRAORDINARIE*		euro 16.000.000,00	euro 4.564.066,68	euro 11.435.933,32
Anticipazioni ex OPCM	2011	euro 97.102.918,47	euro 18.358.482,75	euro 78.744.435,72
Anticipazione su Piani di rientro	2013	euro 131.165.084,35	euro 12.680.183,59	euro 118.484.900,76
Anticipazione su Piani di rientro	2014	euro 8.980.010,43	euro 0,00	euro 8.980.010,43
Totale Anticipazioni su Piani di rientro		euro 140.145.094,78	euro 12.680.183,59	euro 127.464.911,19

TOTALE		euro 722.409.708,92	euro 115.163.744,45	euro 607.245.964,47
---------------	--	--------------------------------------	----------------------------	--------------------------------------

* concesse in nome e per conto dei comuni, a valere sul gettito TIA /TARSU riscosso da Serit Sicilia SpA

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità

La Regione siciliana ha precisato¹⁷ che, al 31 luglio 2015, a fronte di un importo complessivo pari a oltre 722,4 milioni di euro che la stessa Regione ha destinato al comparto dei rifiuti - dei quali sono stati effettivamente erogati 662,9 milioni di euro -, risultano recuperati a carico della finanza locale 117,8 milioni di euro pari al 17,8 per cento.

L'esposizione debitoria che, quindi, ne deriva a titolo di anticipazioni ammonta, al netto dei recuperi *medio tempore* effettuati dalla Regione, a 545,1 milioni di euro. Tali importi, che vanno ben oltre i livelli di sostenibilità, risultano spesso non correttamente contabilizzati dagli enti locali e finiscono per costituire una consistente "posta occulta", ovvero debito fuori bilancio in un contesto finanziario locale già di per sé fortemente problematico.

La Corte dei conti - sezione di controllo per la Regione siciliana, inoltre, ha fornito la situazione debitoria delle società d'ambito, aggiornata al 15 giugno 2015, che è quantificabile in euro 1.053.717.774.

Tabella. Situazione debitoria ATO

	<i>Situazione debitoria certificata dai liquidatori al 31/07/2011</i>	<i>Certificazione debiti ATO al 31/12/2011 aggiornata al 03/07/2012</i>	<i>Situazione debitoria ATO al 31/12/2013 aggiornata al 15/06/2015</i>
ATO AG. 1 - SOGEIR	euro 9.294.178	euro 17.209.045	euro 20.117.125
ATO AG. 2 - GE.S.A.	euro 24.096.754	euro 24.270.625	euro 61.930.097
ATO AG. 3 - DEDALO AMBIENTE	euro 23.301.068	euro 23.323.754	euro 31.026.458
ATO CL 1	euro 15.270.000	euro 23.164.275	-
ATO CL 2	euro 11.408.727	-	euro 48.525.942
ATO EN 1	euro 62.934.393	euro 173.330.912	euro 227.051.377
ATO CT 1 - JONIAMBIENTE	euro 31.261.067	-	euro 34.924.751
ATO CT 2 - ACI AMBIENTE	euro 15.414.912	euro 18.072.253	euro 13.233.772
ATO CT 3 - SIMETO AMBIENTE	euro 69.734.773	euro 43.702.628	euro 199.561.445
ATO CT 4 - CATANIA AMBIENTE	-	-	-
ATO CT5 - KALAT AMBIENTE	-	euro 15.971.066	euro 20.870.008
ATO ME 1	euro 37.584.862	euro 49.462.187	euro 96.391.761

¹⁷Doc. n. 685/2

ATO ME 2	euro 52.998.419	euro 63.452.384	-
ATO ME 3	euro 25.219.288	euro 25.875.785	-
ATO ME 4	euro 15.042.000	euro 27.445.229	euro 29.882.514
ATO ME 5 - EOLIE PER L'AMBIENTE	-	-	euro 3.539.111
ATO PA 1 - SERVIZI COMUNALI INTEGRATI	euro 41.934.644	-	-
ATO PA 2 - ALTO BELICE AMBIENTE	euro 46.884.276	-	euro 73.479.772
ATO PA 3 - PALERMO AMBIENTE	-	-	euro 833.358
ATO PA 4 - Coinres	euro 65.954.293	-	euro 81.716.943
ATO PA 5 - ECOLOGIA E AMBIENTE	euro 13.641.842	euro 14.666.265	euro 22.074.991
ATO PA 6 - ALTE MADONIE AMBIENTE	-	-	euro 4.054.819
ATO RAGUSA AMBIENTE	euro 17.396.031	euro 21.799.903	euro 45.062.235
ATO SR 1	euro 32.511.029	-	euro 11.977.525
ATO SR 2	euro 5.187.838	euro 5.924.673	euro 9.119.594
ATO T.P. 1 - TERRA DEI FENICI	-	-	euro 18.344.176
ATO TP 2 - BELICE AMBIENTE	euro 30.500.001	euro 45.844.102	-
TOTALE	euro 647.570.395	euro 593.515.086	euro 1.053.717.774

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità

L'importo di oltre 1 miliardo di euro va inteso per difetto visto che, come riportato in tabella, alcune società non hanno risposto alle rilevazioni mentre altre non hanno aggiornato la loro posizione, fatti già denunciati - come precedentemente riportato - da Vania Contrafatto, assessore all'energia e ai servizi di pubblica utilità della Regione siciliana, in occasione della sua audizione in Commissione parlamentare di inchiesta.

Come si vedrà più avanti, questi debiti sono relativi alla fase antecedente alla data del 30 settembre 2013 e non includono quelli accumulati durante la fase emergenziale, a partire dal 1° ottobre 2013.

La magistratura contabile, inoltre, ha segnalato come inserendo anche gli importi più aggiornati forniti in precedenza dagli ATO inottemperanti, le passività complessive delle società e dei consorzi d'ambito potrebbero ascendere ad oltre 1.164.660.795 euro.

1.10 Dagli ATO alle società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti (SRR): la difficile transizione

In Sicilia, il sistema dei RSU è stato riformato con la legge regionale 8 aprile 2010 n. 9, che prevede:

- la riorganizzazione degli ATO (che sono passati da 27 a 10) in circoscrizioni territoriali e non più in enti gestori;
- la costituzione delle SRR (società per la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti), organismi deputati a redigere i piani d'ambito ed il relativo piano economico finanziario di supporto, nonché ad organizzare all'interno di ogni ATO la gestione integrata dei rifiuti e controllare l'attività dei soggetti affidatari;
- il conferimento ai comuni della titolarità, nei rispettivi territori, a stipulare contratti di appalto per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti con i soggetti individuati dalle SRR;
- l'articolo 19 della stessa legge ha statuito che al 30 settembre 2013 venisse a cessare ogni attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti da parte delle attuali società e consorzi d'ambito.

Successivamente all'entrata in vigore della riforma, la Regione è intervenuta per disciplinare il passaggio dal vecchio al nuovo sistema. Obiettivo principale era quello di governare la liquidazione delle società d'ambito e la costituzione delle nuove società consortili e, inoltre, di definire l'aspetto finanziario della riforma specie con riferimento al ripianamento dei debiti accumulati dagli enti locali soci delle società d'ambito da porre in liquidazione.

Per ultimo, è intervenuta la legge regionale 9 gennaio 2013, n. 3, che ha previsto l'istituzione degli ARO (ambiti di raccolta ottimali), destinati a sostituire gli ATO (concepiti come delimitazioni geografiche), e ha riassegnato ai comuni l'onere di provvedere alla raccolta dei rifiuti.

Purtroppo il passaggio dagli ATO alle SRR è ancora lontano dall'essere completato. Tanto è vero che, ancora oggi, esistono gli ambiti territoriali ottimali, ognuno dei quali ha un commissario gestore ed uno liquidatore.

Pier Camillo Russo - ex assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione siciliana - in occasione della missione che la Commissione parlamentare di inchiesta ha effettuato a Trapani e Palermo dal 24 al 27 marzo 2015, ha spiegato sia il senso della legge n. 9 del 2010 sia le motivazioni che ne hanno ritardato l'applicazione, dichiarando: "L'idea della legge n. 9 del 2010 di anticipare ciò che arriverà quattro anni dopo, vale a dire creare una centrale unica di committenza, togliere all'autorità d'ambito, diventata società di regolazione dei rifiuti, i poteri gestori, ma farne a mo' di CONSIP – nulla di particolarmente originale, solo una buona attività di copiatura – il soggetto che poneva a gara un contratto normativo. (..) A mio modo di vedere, ma è in realtà è un riscontro normativo, il vero problema che non ha consentito di portare a esecuzione nella sua interezza la legge n. 9 del 2010 è che l'appalto per centrale di committenza non consente gestioni territoriali. Cercherò di dirlo nel modo più elegante possibile. Eleva i parametri di valutazione delle condizioni di contrasto alla criminalità organizzata. Essendo un appalto di valore

ben più elevato, i parametri sono necessariamente più elevati. Non basta la certificazione camerale che c'era all'epoca, ma è necessaria l'informativa prefettizia. Troverete un altro elemento particolarmente «urticante» ai commi 6 e 7 dell'articolo 19 della legge n. 9 del 2010, laddove, unica legge a mia memoria in Sicilia – di norma, ho buona memoria – non si consentiva la sanatoria dei rapporti di lavoro illecitamente costituiti. Diceva che potevano essere trasferiti dalle società d'ambito alle SRR soltanto coloro che a quella data si trovassero in certe condizioni, ovvero che avessero conseguito la titolarità del rapporto di lavoro in forza di sentenza che abbia acquisito efficacia di cosa giudicata. Quella è stata una cosa veramente urticante. (...) Ripeto che l'idea delle SRR è quella di essere un soggetto meramente regolatore. Serve anche, brutalizzando il concetto, a evitare la sommosa: se è stato assunto un certo numero di persone, se si licenzia, scatta la sommosa. Allora, l'idea è stata di incardinare quelle persone sul soggetto regolatore, che però fornisce questa manodopera all'appaltatore che si è aggiudicato il servizio, il quale li organizza per rendere il servizio. (...) L'idea, quindi, era anche quella secondo la quale, nel momento in cui una società vince il servizio, che si accollerà il personale. Acquisisce il personale per la gestione. Questo era l'unico modo per evitare il licenziamento delle persone e per dire che la Regione siciliana si impegnava a garantire il posto di lavoro, non quel posto di lavoro. Vi è un passaggio nell'articolo 19 che, se non si ha il background di fatto noto, diventa incomprensibile. A un certo punto, si parla di SRR organizzate in modo da garantire un rapporto tra personale addetto ai servizi strumentali e quello operativo di 1 a 9. Il rapporto è stato di 3,8 a 6,2, i primi in ufficio e i secondi a spazzare le strade. L'impegno era stato quello di garantire il posto di lavoro, non quel posto di lavoro.”

Sull'istituzione delle SRR è intervenuto anche Marco Lupo - ex dirigente generale del dipartimento della Regione siciliana delle acque e dei rifiuti ed ex commissario per l'emergenza rifiuti da aprile a dicembre 2013 - che, il 3 marzo 2015, dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta, sul punto ha dichiarato: “Sono stato io a fare le SRR, su 382 comuni ho fatto 210 delibere di consiglio comunale (io con il mio dipartimento) mandando il funzionario presso quel consiglio comunale, diffidandolo a fare la delibera della SRR, loro non la facevano e io facevo la delibera, poi dovevamo andare dai notai (...). Se in Sicilia c'è una norma di legge che non piace non la applico, questo è un discorso fatto da consigli comunali e sindaci. C'è una norma regionale, approvata tra l'altro all'unanimità con 1 astenuto, perché così è stata approvata la legge n. 9 del 2010, che prevede la costituzione delle SRR e nessuno le vuole costituire. Da un notaio, siccome i comuni soci erano 30, non potevo mandare un solo funzionario, perché purtroppo, siccome si eleggono dal notaio anche gli organi di amministrazione, uno stesso commissario non può rappresentare più di un ente locale altrimenti ha un interesse confliggente, quindi dovevo mandare 20 funzionari che la mattina andavano tutti a Catania dal notaio, verificavano quale comune era assente, mi telefonavano, io inserivo nella delibera che avevo preparato il nome del comune e la mandavo posta certificata al notaio. Questo è il modo in cui ho lavorato, ma secondo voi è un Paese civile quello in cui, su 380 delibere di Consiglio comunale, 210 le deve fare il direttore del dipartimento delle acque e dei rifiuti? Penso di no.”

Dopo l'approvazione della legge regionale n. 9 del 2010, ci sono state varie proroghe rispetto alla cessazione della attività delle società d'ambito, sicché a seguito delle novità introdotte dalle leggi regionali 9 maggio 2012 n. 26, 19 settembre 2012, n. 49 e 9 gennaio 2013, n. 3, è risultata estremamente difficoltosa la costituzione delle SRR.

Al fine di sbloccare una situazione di stallo, derivante dalla contemporanea attività di liquidazione e di gestione degli ATO, fonte di aggravio della situazione debitoria, il presidente Crocetta ha firmato inizialmente tre ordinanze contingibili ed urgenti, ai sensi dell'articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

L'ordinanza n. 8/RIF del 27 settembre 2013¹⁸, prorogata, fino al 30 giugno 2015 per effetto dell'ordinanza n. 2/RIF del 14 gennaio 2015¹⁹ e la n.18/Rif del 30 giugno del 2015²⁰ che reitera gli effetti della ordinanza del presidente della Regione siciliana n.8/RIF fino al 14 luglio del 2015.

L'ordinanza 8/RIF costituisce la gestione liquidatoria presso l'assessorato regionale all'economia in cui sono confluite tutte le gestioni risarcitorie. Inoltre, il dipartimento dell'assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità è stato individuato quale soggetto autorizzato ad anticipare risorse finanziarie. Per ciascun ambito, quindi, è stato individuato e nominato un commissario straordinario (quindici in totale) con il compito di adottare tutti gli atti per arrivare al nuovo assetto gestionale e a garantire, al contempo, la continuità del servizio.

L'ordinanza all'articolo 3 disciplina gli oneri per tali attività, per i quali è istituita separata contabilità, e che sono posti proporzionalmente a carico degli amministratori locali e, in caso di mancata corresponsione, c'è la possibilità da parte della Regione siciliana di attingere, previa diffida, ai trasferimenti regionali di loro spettanza.

Di fatto, il sistema previsto dalla citata ordinanza ha ulteriormente prorogato i termini per la cessazione delle attività degli ATO, tant'è che la compresenza di commissari straordinari (per la gestione dal 1° ottobre 2013 in poi) e di commissari liquidatori (per la gestione dell'esposizione debitoria fino al 30 settembre 2013), non pare abbia garantito adeguatamente la transizione verso i nuovi assetti gestionali.

Intanto le gestioni commissariali, sulla base dell'elaborazione della Corte dei conti su dati comunicati dal dipartimento acqua e rifiuti, hanno accumulato di già un'esposizione debitoria, al 31 marzo 2015, pari a circa 44,48 milioni di euro.

Importi da recuperare durante la fase commissariale

<i>Ambito territoriale ottimale</i>	<i>Numero enti</i>	<i>Importo</i>
AG 1	14	euro 1.966.420,33
AG 2	3	euro 1.725.659,14
AG 3	3	euro 1.526.061,51
CL 1	11	euro 945.940,45
EN 1	20	euro 6.393.555,06
PA 1	12	euro 11.047.327,17

¹⁸ <http://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/24434343.PDF>

¹⁹ http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssEnergia/PIR_Dipartimentodellacquaedeirifuti/PIR_ArchivioNews_Dipartimentodellacquaedeirifuti/PIR_News/PRES_Ordinanza%202%20Rif%20del%2014-01-2015.pdf

²⁰ http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssEnergia/PIR_Dipartimentodellacquaedeirifuti/PIR_PubblicazioneDecretiart68LR12082014n21/PIR_Decreti_art_68_LR_212014_anno2015/PIR_art68LR_212014_Giugno_2015/Ordinanza%2018%20Rif%20del%2030%20giu%202015_Sistema%20impiantistico%20R.pdf

PA 4	7	euro 3.572.754,94
PA 5	9	euro 8.876.647,06
TP 2	11	euro 8.432.137,09
Totale	90	euro 44.486.502,75

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dal dipartimento acqua e rifiuti

Anche in questo caso gli oltre 44 milioni di euro di debiti, vanno intesi come una cifra quantificata per difetto giacché i dati fanno riferimento a soli 90 comuni. Inoltre, questi numeri sono stati forniti sulla base della semplice prospettazione dei commissari straordinari.

Per recuperare tali somme, come è stato già riportato, la Regione siciliana ha inviato nei confronti dei comuni una serie di diffide ad adempiere, prospettando, in caso di inottemperanza, l'attivazione della procedura sostitutiva prevista dall'articolo 6 della legge regionale 11 maggio 2011, n. 7.

In merito al recupero dei crediti, va nuovamente sottolineato come tale operazione sia molto difficile, tanto è vero che alcuni comuni hanno contestato, anche in sede giudiziale, l'esistenza del debito. Per tali motivi, in data 7 novembre 2014, la Regione siciliana ha costituito un gruppo di lavoro interdipartimentale affinché si possa giungere a una stima quanto più realistica delle posizioni creditorie dell'amministrazione regionale nei confronti degli enti locali.

La Corte dei conti, quindi, nella relazione "La finanza locale in Sicilia 2013-2014", sommando all'esposizione debitoria a titolo di anticipazione l'importo dei debiti certificati dai commissari liquidatori e, successivamente, i debiti accumulati durante la fase dei commissari straordinari, ha stimato il debito complessivo a carico della finanza pubblica, allo stato, ad oltre 1,816 miliardi di euro. Una massa di debiti enorme che risulta difficilmente sostenibile sia per gli enti locali che per la finanza regionale, un rischio di insolvenza che ne lega le sorti.

Per consentire ai comuni di cercare di rientrare dall'esposizione debitoria, la Regione siciliana – attraverso l'articolo 19, comma 2-bis della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 e la circolare n. 2 del 10 novembre 2012 - ha consentito agli enti di prossimità di presentare richieste di anticipazione di cassa, previa deliberazione del Consiglio comunale, finanche per chiudere celermente le gestioni liquidatorie degli ATO.

Novantotto comuni hanno presentato ²¹ richieste deliberate dai consigli comunali di anticipazioni di cassa per complessivi euro 156.303.340,09 ai fini dell'estinzione di tutti i debiti connessi alla gestione integrata dei rifiuti finalizzata alla più celere chiusura delle gestioni liquidatorie dei consorzi e delle società d'ambito.

Le tabelle che seguono mostrano le cifre dei 105 piani di rientro che - per il 2013 ed il 2014, secondo la magistratura contabile - sono stati presentati dai comuni.

Piani di rientro presentati per Ambito territoriale

Anno 2013

<i>ATO</i>	<i>N. Piani</i>	<i>Anticipazione richiesta con</i>	<i>Recupero somme già</i>	<i>Totale anticipazione</i>	<i>Importi versati dai</i>
------------	-----------------	--	-------------------------------	---------------------------------	--------------------------------

²¹ Doc 685/2

		<i>delibera del Consiglio Comunale</i>	<i>anticipate con disp. n. 165/11, 7 e 24/12 del Commissario Rifiuti</i>	<i>da erogare al comune in cinque annualità</i>	<i>comuni in base ai piani di rientro</i>
AG 1	10	euro 8.937.037,66	euro 0,00	euro 8.937.037,66	euro 967.771,40
AG 2	15	euro 35.169.904,37	euro 3.342.439,00	euro 31.827.465,37	euro 1.963.211,07
AG 3	2	euro 6.643.407,16	euro 0,00	euro 6.643.407,16	euro 1.263.351,42
CL 2	4	euro 5.079.560,69	euro 331.540,20	euro 4.748.020,49	euro 610.295,03
CT 2	5	euro 10.777.174,29	euro 1.995.746,31	euro 8.781.427,98	euro 1.089.595,79
CT 3	11	euro 29.935.594,80	euro 5.781.320,97	euro 24.154.273,83	euro 2.568.986,21
CT 5	9	euro 7.272.181,25	euro 0,00	euro 7.195.447,02	euro 528.158,71
ME 1	7	euro 15.069.494,24	euro 1.934.779,40	euro 13.134.714,84	euro 830.783,60
ME 4	18	euro 14.360.906,18	euro 1.751.198,33	euro 12.609.707,85	euro 1.753.806,47
PA 4	1	euro 668.374,36	euro 117.728,41	euro 550.645,95	euro 0,00
PA 5	4	euro 4.042.572,25	euro 587.975,80	euro 3.454.596,45	euro 534.544,43
RG	1	euro 355.234,08	euro 29.486,67	euro 325.747,41	euro 35.523,41
SR 2	3	euro 3.516.754,31	euro 435.820,08	euro 3.080.934,23	euro 117.772,80
TP 2	3	euro 6.691.100,63	euro 969.442,52	euro 5.721.658,11	euro 416.383,26
Totale	93	euro 148.519.296,27	euro 17.277.477,69	euro 131.165.084,35	euro 12.680.183,59

Anno 2014

<i>ATO</i>	<i>N. Piani</i>	<i>Anticipazione richiesta con delibera del Consiglio Comunale</i>	<i>Recupero somme già anticipate con disp. n. 165/11, 7 e 24/12 del Commissario Rifiuti</i>	<i>Totale anticipazione da erogare al comune in cinque annualità</i>	<i>Importi versati dai comuni in base ai piani di rientro</i>
CL 1	3	euro 2.446.147,00	euro 11.000,00	euro 2.435.147,00	euro 0,00
CT 1	1	euro 508.214,74	euro 63.610,99	euro 444.603,75	euro 0,00

ME 4	2	euro 1.084.010,07	euro 161.670,35	euro 922.339,72	euro 0,00
PA 1	1	euro 2.731.566,14	euro 272.289,28	euro 2.459.276,86	euro 0,00
PA 4	1	euro 1.209.516,66	euro 197.862,88	euro 1.011.653,78	euro 0,00
PA 6	2	euro 1.216.143,86	euro 0,00	euro 1.216.143,86	euro 0,00
SR 1	2	euro 865.417,02	euro 374.571,56	euro 490.845,46	euro 0,00
Totale	12	euro 10.061.015,49	euro 1.081.005,06	euro 8.980.010,43	euro 0,00

Corte dei conti “La finanza locale in Sicilia 2013/2014”

Per i 98 comuni precedentemente richiamati, la Regione siciliana ha ulteriormente precisato come a seguito di istruttoria favorevole sono stati emessi altrettanti decreti di impegno pluriennale e di pagamento, così da concedere a questi enti di prossimità – a valere sul decreto DDS n. 2114 del 14 dicembre 2011 con il quale è stato disposto sul capitolo n. 243311 denominato “Interventi in favore dei comuni per il ripianamento dei debiti relativi al servizio di gestione integrata dei rifiuti” l’impegno della somma di euro 49.695.000 per l’esercizio finanziario del 2011 e l’impegno pluriennale di complessivi euro 447.255.000 per gli esercizi finanziari dal 2012 al 2020 – anticipazioni di cassa per complessivi euro 137.398.654,38.

Tale importo risulta inferiore alle richieste pervenute in quanto si sono attivate le procedure di recupero delle somme già concesse ed erogate con le disposizioni numeri 165 del 2011 e 7 e 24 del 2012 del commissario delegato per l’emergenza rifiuti in Sicilia per complessivi euro 18.904.685,71 inserite anch’esse nei nuovi piani di rientro.

Negli esercizi finanziari 2013 e 2014, a fronte di euro 140.145.094,78 inerenti la sommatoria dei piani di rientro, sono state effettivamente erogati euro 80.599.751,82 per effetto della mancata restituzione delle rate da parte dei comuni che ha causato, quindi, l’interruzione delle erogazioni.

Ulteriori undici comuni hanno fatto richiesta di anticipazioni per complessivi euro 39.269.483,17 per i quali non è stato possibile emettere decreti di pagamento in quanto gli stessi hanno presentato piano di riequilibrio ai sensi dell’articolo 243-*bis* o dichiarato dissesto ai sensi dell’articolo 244 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Alla data del 31 luglio 2015, quindici comuni hanno già provveduto a versare sul capitolo di entrata del bilancio regionale n. 5414 le quote dell’anticipazione di cassa erogata sulla base del piano di rientro approvato per complessivi euro 2.243.817,65; agli altri comuni beneficiari delle anticipazioni di cassa è stata inviata apposita nota di sollecito per la restituzione della quota, subordinando a questo adempimento l’erogazione della terza rata come da accordo di programma sottoscritto.

Il dipartimento acqua e rifiuti ha infine trasmesso al dipartimento delle autonomie locali della Regione siciliana la richiesta di trattenere, ai sensi dell’articolo 19, comma 2-*ter*, della legge

regionale n. 9 del 2010, la prima delle tre rate ad euro 17.038.826,94 ciascuna a valere sui trasferimenti sulle trimestralità di parte corrente del fondo delle autonomie locali per l'anno 2013, relative alle quote di anticipazioni erogate dal commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Sicilia – con le disposizioni numeri 165 del 2011 e 7 e 24 del 2012 – agli ATO in conto ai comuni soci per l'estinzione dei debiti relativi al servizio di gestione integrata dei rifiuti, comuni che non hanno presentato richiesta di ulteriore anticipazione o piano di rientro.

Con l'introduzione dell'articolo 9 della legge regionale 11 giugno 2014, n.13, denominato "Modifiche di norme relative a anticipazioni finanziarie in materia di gestione dei rifiuti" è stato disposto che le anticipazioni già erogate, per le quali era previsto il recupero in tre annualità, devono essere recuperate in dieci annualità, con l'aggravio degli interessi pari al tasso medio applicato alle remunerazioni delle somme giacenti presso il cassiere regionale Unicredit SpA e comunque non inferiore all'uno per cento.

Alla luce della modifica normativa, su iniziativa del dipartimento dell'acqua e dei rifiuti è stato costituito un gruppo di lavoro interdipartimentale tra lo stesso, il dipartimento delle autonomie locali e il dipartimento del bilancio e tesoro che si è insediato ed ha in corso un'attività di ricognizione delle posizioni debitorie degli ATO e dei comuni per addivenire alla somma complessiva da recuperare, oltre che provvedere alla rimodulazione del piano di rientro su base decennale delle somme già recuperate.

Inoltre, non si può non evidenziare che nell'ambito delle procedure di recupero delle anticipazioni sono sorte delle contestazioni giudiziali tra i comuni e la Regione, oltre che tra i comuni e le rispettive società d'ambito. Tali contestazioni sono spesso frutto di decisioni unilaterali adottate dai comuni volte a negare il riconoscimento di una consistente parte del debito nei confronti delle società d'ambito, per via dei servizi non effettuati (come il servizio di raccolta differenziata), ovvero non resi secondo gli *standard* qualitativi e/o quantitativi pattuiti.

In alcuni casi il contenzioso è culminato nell'annullamento dei bilanci delle società o dei consorzi d'ambito; in altri, addirittura, l'insostenibile esposizione debitoria delle società d'ambito ne ha causato la dichiarazione di fallimento (ATO PA 2).

Tali circostanze, ovviamente, rendono ancora più difficile l'asseveramento dei reciproci rapporti di debito/credito e dunque l'allineamento contabile tra enti locali e società d'ambito, che costituisce il presupposto per l'approvazione dei piani di rientro e, in termini più generali, per il passaggio ai nuovi assetti gestionali.

Tra le cause dell'indebito procrastinarsi delle gestioni liquidatorie per quanto attiene gli ATO, vi è anche la presenza di un quadro regolamentare regionale non sempre chiaro e di facile attuazione, che ha dato luogo, spesso, all'insorgenza di ulteriore contenzioso.

In questo contesto si colloca, ad esempio, l'introduzione della gestione liquidatoria unitaria, in cui sono confluiti tutti i rapporti attivi e passivi delle società d'ambito che, anche per le evidenti peculiarità rispetto alla disciplina del codice civile (articolo 2484 e seguenti), ha causato una serie di