

L'esigenza di ricercare nuove località per la realizzazione di aree ove insediare discariche per rifiuti è stata determinata dallo stimato esaurimento dei due impianti attualmente in esercizio per la fine del prossimo anno.

E quindi anche nella provincia di Ragusa si ripropongono le medesime problematiche presenti in tutto il territorio siciliano in merito alla prossima saturazione delle discariche ed alla mancanza di soluzioni alternative rispetto all'ampliamento di quelle già esistenti o all'individuazione di siti per realizzarne di nuove.

Anche il presidente della provincia, nel corso dell'audizione in data primo ottobre 2009, ha evidenziato le problematiche connesse alle discariche ed ha dichiarato, testualmente: *«Il grave problema della provincia è quello delle discariche. Attualmente abbiamo in esercizio soltanto due discariche autorizzate, quella di Ragusa e quella di Vittoria. Quella di Ragusa è autorizzata con una mia ordinanza che scadrà alla fine dell'anno, quella di Vittoria ha avuto l'autorizzazione regionale. Quando queste due discariche si satureranno emergerà un serio problema. C'è la possibilità di ampliarle ed a breve dovrebbero entrare in funzione due impianti di compostaggio presso le discariche di Ragusa e di Vittoria, diminuendo anche il contenuto conferito in discarica (...). La raccolta differenziata è ferma a livelli inaccettabili».*

3) *Illeciti connessi al ciclo dei rifiuti.*

Per quanto riguarda eventuali infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti, il prefetto di Ragusa ha evidenziato come non emergano elementi riconducibili a fenomeni di criminalità organizzata nell'attività di raccolta, trasporto ed eliminazione dei rifiuti.

La questura di Ragusa ha inoltre fatto presente che, nel corso delle attività di indagine espletate a partire dalla fine degli anni ottanta, non sono emersi riferimenti in ordine a collegamenti, ingerenze o tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore della gestione del ciclo e dello smaltimento dei rifiuti, ritenuto un ambito nei confronti del quale le consorterie mafiose della provincia non hanno evidenziato particolare interesse. Così pure come non emergono elementi riguardanti iniziative illecite concernenti la fittizia classificazione dei rifiuti da inquinanti a non inquinanti mediante false fatturazioni o analisi eseguite da laboratori o enti compiacenti.

È stato inoltre rappresentato che i collaboratori di giustizia non hanno reso dichiarazioni al riguardo *«anche se tra i dipendenti delle aziende addette ai servizi sopra richiamati, in particolare in quella operante nel comune di Vittoria, ove vi è un indice di criminalità maggiore rispetto al resto del territorio provinciale, vi sono alcuni soggetti che annoverano pregiudizi penali».* Tale circostanza, come di seguito riportato, è stata evidenziata anche dal procuratore della Repubblica di Ragusa nel corso dell'audizione.

Il prefetto di Ragusa ha però sottolineato come nella provincia siano state registrate situazioni di malaffare, laddove i titolari di alcune imprese, che si sono aggiudicate gli appalti per la raccolta ed il conferimento dei rifiuti, si sono resi responsabili di reati in danno della pubblica amministrazione, in alcuni casi in concorso con gli amministratori pubblici.

In particolare si riferiva alla impresa di Busso Giuseppe, rispetto al quale peraltro la procura della Repubblica di Modica ha trasmesso alla Commissione copia della richiesta di rinvio a giudizio e del decreto che dispone il giudizio, emesso dal GIP presso il tribunale di Modica (l'impresa di Busso

Giuseppe effettuava per conto del comune di Modica il servizio di raccolta e conferimento dei rifiuti solidi urbani in discarica).

In sostanza, sono stati contestati reati, di cui agli articoli 323, 314, 356 e 328 del codice penale, a pubblici amministratori del comune di Modica e a Busso Giuseppe in relazione all'illegittima, e presuntivamente illecita, aggiudicazione definitiva del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani del comune di Modica all'ATI costituita tra l'impresa ecologica di Busso Giuseppe e la società ECO.S.I. srl, carente dei requisiti prescritti e della capacità tecnico-imprenditoriale per lo svolgimento dell'appalto. Sono stati inoltre contestati diversi episodi di frode in pubbliche forniture e di appropriazione indebita connessi alla condotta sopra menzionata.

Il processo è in fase dibattimentale, essendo stato emesso già il decreto che dispone il giudizio nei confronti di tutti gli imputati.

L'impresa Busso opera ancora per il comune di Modica (almeno alla data dell'audizione del prefetto) e, secondo quanto riferito dal prefetto medesimo, il sindaco si sarebbe adoperato per avviare le procedure finalizzate a determinare la risoluzione del contratto, che però richiedono tempi non brevissimi.

Quello che stupisce è che, a fronte di una richiesta di rinvio a giudizio effettuata dalla procura della Repubblica di Modica il 18 febbraio 2009, ancora il comune continui a operare con l'impresa sopra menzionata.

Informazioni più dettagliate in merito ai reati ambientali consumati sul territorio della provincia sono state fornite dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Ragusa.

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Ragusa ha evidenziato, sin dall'inizio della sua audizione innanzi alla Commissione, la gravissima scoperta di organico che caratterizza la procura della Repubblica di Ragusa (sono in servizio solo due sostituti su sei, con un indice di copertura dei posti pari al 66 per cento, a causa della disposizione dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 160 del 2006).

Ciò ha determinato l'impossibilità di creare un gruppo specializzato di magistrati che si occupassero esclusivamente di reati ambientali, sicché tutte le notizie di reato vengono trattate indifferentemente dai due sostituti procuratori in servizio e dal procuratore capo.

Quanto agli organi di polizia giudiziaria che cooperano nelle indagini in materia ambientale, sono stati segnalati i comandi territoriali dei Carabinieri e della Guardia di finanza, la Polizia provinciale di Ragusa, in collaborazione con il locale dipartimento dell'ARPA Sicilia (che evidentemente in questa zona opera meglio che nella provincia di Palermo). È risultato invece marginale il contributo fornito dal NOE - Carabinieri di Catania (probabilmente per l'eccentricità del territorio di Ragusa rispetto alla sede del comando).

Il procuratore ha poi evidenziato che il territorio del circondario di Ragusa si presta particolarmente alla consumazione di reati ambientali per una serie di ragioni: da un lato, si tratta di un territorio con una non elevata densità della popolazione, concentrata in grandi insediamenti urbani, sicché vi sono vaste zone del territorio disabitate e difficilmente controllabili; dall'altro, vi sono insediamenti industriali e risultano molto sviluppate l'agricoltura e la zootecnia, con le relative conseguenti necessità di smaltimento di rifiuti e residui di produzione spesso gravemente inquinanti.

Proprio in relazione a questo ultimo aspetto sono state svolte indagini (peraltro ancora in corso), relative ad un grave inquinamento di falde acquifere utilizzate per gli usi civili e la zootecnia; inquinamento determinato da un residuo del siero del latte particolarmente inquinante (è stata quindi effettuata dalla procura la comunicazione alle autorità competenti di «evento inquinante», ai sensi dell'articolo 244 del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Sono stati poi segnalati due procedimenti riguardanti i comuni di Monterosso Almo e di Santa Croce Camerina, nel corso dei quali è stato accertato che le citate amministrazioni avevano realizzato delle «isole ecologiche» non conformi ai dettami del decreto ministeriale 8 aprile 2008, in quanto carenti di quasi tutti i requisiti tecnico-gestionali previsti nell'allegato 1 del citato decreto.

Di fatto si trattava di discariche nelle quali venivano depositati anche rifiuti pericolosi, con evidente pregiudizio per la salute dei cittadini. I siti sono stati sequestrati nel corso delle indagini e i comuni interessati hanno poi provveduto a mettere a norma i siti medesimi.

Altra indagine riguarda un possibile danno ambientale determinato dagli scarichi del depuratore del comune di Ragusa (ma si tratta di un'indagine ancora in corso, peraltro iscritta a mod. 44).

3.1) Indagini segnalate dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Modica.

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Modica non è stato sentito nel corso dell'audizione, ma ha inviato a questa Commissione parlamentare documentazione relativa ad importanti indagini a carico di pubblici amministratori locali del comune di Scicli per i reati di truffa ai danni dello Stato (articolo 640, comma 2, del codice penale), inadempimento ai contratti di pubblica fornitura (articolo 355 del codice di procedura penale) in relazione alla gestione della discarica di San Biagio di Scicli, sia per quel che concerne la determinazione dei costi di gestione, sia per quanto concerne la mancata predisposizione di sistemi di intercettazione e combustione del biogas (proc. n. 699/06).

A ciò si sarebbe aggiunta anche la mancata realizzazione del sistema di impermeabilizzazione della superficie della discarica e la mancata corretta gestione del percolato e del biogas con la conseguente dispersione nel suolo e nell'atmosfera.

4) Infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti.

Con riferimento alle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti, il procuratore, pur precisando che il contesto territoriale ragusano non è spiccatamente caratterizzato dalla presenza e dall'operatività di aggregati di tipo mafioso, tuttavia ha sottolineato come l'area corrispondente alla città di Vittoria appaia largamente influenzata dalle organizzazioni di stampo mafioso (cosa nostra e stidda) operanti nella vicina città di Gela.

Sono state segnalate alcune circostanze particolari, di sicuro interesse per la Commissione, relative all'azienda municipalizzata di igiene urbana del comune di Vittoria (AMIU), che gestisce per conto dello stesso comune di Vittoria l'attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

È stato infatti accertato come presso l'AMIU prestino servizio numerosi soggetti condannati per reati di varia natura o legati da vincoli di parentela con soggetti indagati per associazione a

delinquere di stampo mafioso. Si è quindi delineata l'ipotesi che possa esservi un qualche collegamento con le organizzazioni di stampo mafioso attraverso assunzioni di comodo. (Ciò è emerso, in particolare, dalla nota del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Ragusa, prodotta alla Commissione in data 29 settembre 2009, nella quale si legge, testualmente: *“La gestione dell’AMIU, si osserva, è comunque, da anni, uno degli snodi di maggiore conflittualità all’interno del comune di Vittoria, ponendosi come terminale di tensioni politiche tra maggioranza e opposizione oltre che all’interno della stessa maggioranza. Inoltre, l’Azienda svolge un indubbio ruolo di “serbatoio elettorale” con la conseguenza di una forte componente clientelare che inquina il sistema delle assunzioni. Trattasi di una situazione, nelle sue molte sfaccettature, difficilmente affrontabile col solo strumento giudiziario e in relazione alla quale si auspica la programmazione di interventi di verifica e controllo anche da parte di altre Istituzioni a ciò preposte. Per altro verso, l’AMIU presenta significativi aspetti di interesse investigativo, essendo emerso, nel corso di molte indagini, che gli autori di delitti di svariata tipologia risultavano dipendenti dell’azienda o comunque assunti a vario titolo presso la stessa. In altri casi si è accertato che presso l’AMIU prestano servizio molti familiari di soggetti indagati per reati di tipologia mafiosa. In qualche modo è quindi andata delineandosi l’ipotesi che l’azienda svolga anche un ruolo di welfare delle organizzazioni criminali o che comunque – per il tramite di assunzioni di comodo – queste ultime si siano inserite nel settore della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti nell’area vittoriese”*).

È stata segnalata poi l'effettiva inoperatività del locale ATO che, pur essendo esistente ed organizzato sia dal punto di vista strutturale che dal punto di vista del personale, non pare svolga particolari funzioni nello specifico settore della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti, che sono invece affidati da tutti i comuni, a parte due, ad un'unica impresa.

L'impresa è quella di Busso Sebastiano, indicata nella nota inviata dal prefetto di Ragusa come l'impresa che esercita il servizio di raccolta e conferimento dei rifiuti solidi urbani nei comuni di Acate, Chiaramonte Gulfi, Comiso, Giarratana, Ispica, Monterosso Almo, Ragusa, Modica, Santa Croce Camerina e Scicli (nel comune di Pozzallo opera invece la Geo Ambiente srl e nel comune di Vittoria la Azienda Speciale AMIU).

Secondo quanto precisato nella nota, gli affidamenti alle imprese sono avvenuti a seguito dell'espletamento di procedure di appalto pubblico sicché, sulla base delle informazioni acquisite, non è possibile affermare che vi siano state anomalie nelle procedure d'appalto.

Certo è che anche nella provincia di Ragusa evidentemente l'ATO si è rivelato essere una struttura meramente burocratica priva di un'effettiva operatività ed efficienza e tuttavia fonte di oneri e spese per la struttura e per il personale. Su questo aspetto, segnalato dal procuratore della Repubblica, evidentemente sono in corso approfondimenti da parte dell'autorità giudiziaria.

V - Provincia di Siracusa.

1) Attività della Commissione. Premessa.

La situazione della provincia di Siracusa è stata approfondita attraverso l'audizione del prefetto di Siracusa, dottoressa Carmela Floreno, il questore, Domenico Percolla, il presidente della provincia regionale di Siracusa, Nicola Bono, e il sindaco di Siracusa, Roberto Visentin.

Sono inoltre stati sentiti i magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale di Siracusa che hanno svolto indagini significative in materia di reati ambientali.

Anche con riferimento alla provincia di Siracusa è stato accertato che:

la raccolta differenziata si attesta su livelli bassissimi;

gli ATO si sono rivelati essere organismi autoreferenziali privi di qualsiasi efficienza e esclusivamente utilizzati come centri di potere;

la gestione del ciclo dei rifiuti è rimasta sostanzialmente in capo ai comuni e vi è stato un innalzamento dei costi dei servizi di raccolta;

permane la carenza di discariche e persistono difficoltà nella realizzazione di nuove o di ampliamento di quelle già esistenti, anche per una carenza di progettualità da parte dei comuni;

vi è una proliferazione di discariche abusive di inerti, anche per la mancanza di centri di recupero per lo smaltimento di tali tipi di rifiuti;

carenza di impianti.

2) Gestione del ciclo dei rifiuti.

Nella provincia di Siracusa sono stati costituiti due ambiti territoriali ottimali (SR1 e SR2) che, pur esistenti sulla carta, non hanno però mai operato direttamente e il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti viene gestito o dai comuni direttamente o attraverso alcune imprese cui viene affidato il servizio.

A questo proposito il presidente della provincia di Siracusa nel corso dell'audizione del primo ottobre 2009 si è espresso in termini molto critici: *«Ritengo che fino ad ora gli ATO abbiano privilegiato l'aspetto dell'autoreferenzialità, guardando più alle assunzioni di personale ed alla gestione del nuovo potere acquisito che non al servizio collegato al potere. L'inadeguatezza dei comuni è oggettiva..... le inefficienze degli ATO e dei comuni creano un organismo che sembra riprodurre le due inefficienze piuttosto che trovare una soluzione di efficienza alle problematiche».*

Uno dei punti critici, evidenziati dal prefetto nel corso dell'audizione in data primo ottobre 2009, è rappresentato dal bassissimo livello di raccolta differenziata che nella provincia di Siracusa si attesta su percentuali scarse. Tutti i comuni conferiscono i rifiuti non pericolosi senza alcuna selezione nella discarica privata «Costa Gigia» nel comune di Augusta (gestita dalla società Green Ambiente, mentre un solo comune, Lentini, conferisce i rifiuti nella discarica di Motta Sant'Anastasia, in provincia di Catania).

Vi è poi nella provincia di Siracusa un'ulteriore discarica per rifiuti inerti, sita in contrada Costa Mendola, nel comune di Augusta.

Sotto il profilo delle discariche in esercizio, il presidente della provincia di Siracusa ha sottolineato un aspetto, a parere della Commissione, molto importante. Uno dei motivi di difficoltà nel funzionamento del settore dei rifiuti sarebbe infatti rappresentato dalla situazione di monopolio di fatto nella gestione delle discariche. Testualmente, ha dichiarato: *«Appare evidente come l'esistenza di due soli impianti in tutta la provincia per due distinte tipologie di rifiuti rappresenti una grave criticità. Oggi infatti non esiste alcuna concorrenza in questo delicato settore, con ogni ipotizzabile conseguenza sia in merito ai costi che alla qualità del servizio. Tra l'altro si tratta di impianti che si*

avviano velocemente all'esaurimento, cosicché, non provvedendo con urgenza alla creazione di nuovi impianti, si rischiano ben presto nuove forme di emergenza rifiuti nella nostra provincia».

In sostanza si ripropongono nella provincia di Siracusa i gravissimi problemi legati alle inefficienze degli ATO e dei comuni, allo scarsissimo livello di raccolta differenziata, ad una gestione delle discariche che pare non garantisca la qualità del servizio e la congruità dei costi, all'inadeguatezza degli impianti esistenti ed alle vischiosità burocratiche che si incontrano nel caso in cui si promuovano nuove iniziative e nuovi progetti.

Un caso, evidenziato sempre dal presidente della provincia di Siracusa, è quello del comune di Floridia che, pur avendo già realizzato nel suo territorio una discarica per rifiuti solidi urbani conforme ai progetti approvati, nel mese di settembre 2009 non aveva ancora ottenuto l'autorizzazione regionale per l'avvio della attività.

La ragione del mancato rilascio dell'autorizzazione sarebbe da ricercare nel fatto che, quando non era in funzione ancora la discarica di Costa Gigia, il comune di Floridia aveva avviato le procedure per realizzare la discarica chiedendo l'autorizzazione alla provincia regionale, l'ente che in via straordinaria ha competenza al riguardo, in mancanza di discariche autorizzate nella provincia.

Il comune di Floridia aveva ottenuto l'autorizzazione della provincia e realizzato la discarica, ma non ha poi ottenuto l'autorizzazione dalla regione in quanto nel frattempo era entrata in funzione la discarica di Costa Gigia.

Sono comunque stati presentati progetti per l'ampliamento delle discariche esistenti, essendo previsto l'esaurimento al 2011 dei volumi abbancabili.

3) Illeciti connessi al ciclo dei rifiuti. Infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti.

Nella relazione inviata dal prefetto, per ciò che concerne le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti, è stata segnalata un'indagine, tuttora in corso e seguita dalla squadra mobile della questura di Siracusa, concernente tentativi di infiltrazione mafiosa nel settore dei rifiuti, soprattutto per quanto concerne l'ATO SR 2.

Alcuni esponenti di spicco della criminalità organizzata della zona a sud della provincia, riconducibili alla famiglia «Trigila», attraverso ditte di movimento terra, a loro direttamente o indirettamente riconducibili, hanno manifestato interesse nella costruzione o ristrutturazione di alcune discariche per la raccolta dei rifiuti ubicate nella zona a sud della provincia.

Il questore di Siracusa, dottor Domenico Percolla, ha evidenziato in sede di audizione che il tentativo della cosca mafiosa di inserirsi nel settore dei rifiuti, emerso nel contesto dell'indagine summenzionata, non si era concretizzato in quanto sono state portate avanti correlative indagini da parte della Guardia di finanza e del commissariato di Avola, che hanno consentito l'arresto di numerosi indagati.

Al tempo stesso però è stato osservato come in realtà non vi sia un interessamento organico da parte delle cosche locali al settore dei rifiuti, in quanto le principali attività della criminalità organizzata locale sono rappresentate dal traffico di sostanze stupefacenti e da attività estorsive che possono riguardare diverse tipologie di imprenditori, compresi quelli che operano nel settore dei rifiuti.

In questo senso si sono espressi anche i magistrati nel corso dell'audizione. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Siracusa, pur sottolineando l'esistenza di importanti indagini relative a fenomeni di inquinamento ambientale legati all'attività industriale della zona (indagini ancora coperte da segreto istruttorio), ha evidenziato come non si registrino significative infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti nella provincia di Siracusa.

Il comandante del NOE di Catania ha però riferito di un fenomeno particolare che si è verificato soprattutto nella provincia di Siracusa e che riguarda il consistente numero di imprese che, originariamente operanti nel settore delle autodemolizioni, improvvisamente hanno cominciato a richiedere e ad ottenere le autorizzazioni per le attività di recupero di rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata.

Le imprese che hanno ottenuto la conversione per l'attività di recupero rifiuti appaiono legate, direttamente o indirettamente, al clan Nardo di Lentini, facente capo al boss Sebastiano Nardo (attualmente detenuto e sposato con una cugina di Nitto Santapaola).

La situazione è apparsa allarmante ai Carabinieri del Noe anche perché il fenomeno si verifica in un territorio, come quello siracusano, in cui gli ATO esistono solo teoricamente, ma non gestiscono effettivamente il ciclo dei rifiuti, che viene invece gestito direttamente dai comuni i quali emanano provvedimenti in via d'urgenza per rinnovare i rapporti di servizio con aziende che *«destano sospetti»*, secondo quanto dichiarato dal comandante.

Si tratta evidentemente di una situazione che intrinsecamente si presta ad infiltrazioni della criminalità sfruttando le maglie larghe di un sistema deficitario e privo di trasparenza, in assenza di adeguati controlli.

PAGINA BIANCA

PARTE TERZA*1) Il fallimento del piano del ciclo dei rifiuti in Sicilia adottato nel 2002.*

Secondo il rapporto dell'ISPRA, la produzione di rifiuti solidi urbani in Sicilia si attesta intorno alle 2.700.000 tonnellate/anno, equivalenti a circa 540 kg/anno, di poco al di sotto della media nazionale.

La raccolta differenziata è stimata attorno al 6-7 per cento, dato che colloca questa regione agli ultimissimi posti a livello nazionale.

La capacità impiantistica di trattamento degli RSU (esclusi i centri di selezione e raccolta) era limitata al 2007 a sette impianti di compostaggio (capacità di circa trecentomila tonnellate all'anno), due impianti di trattamento meccanico e biologico (capacità centodiecimila tonnellate all'anno) ed un impianto di incenerimento (capacità diciottomila tonnellate all'anno).

Dai dati sopra riportati emerge in tutta evidenza una drammatica carenza infrastrutturale ed impiantistica ed infatti la Sicilia smaltisce in discarica il 93 per cento dei propri rifiuti.

Per fronteggiare questa situazione la regione siciliana si è dotata di un apposito piano regionale, che prevedeva sostanzialmente un decollo della raccolta differenziata e, a valle di quest'ultima, un sistema di gestione dei rifiuti che passa per la selezione e la separazione dei metalli, la biostabilizzazione della frazione umida per produrre compost non di qualità (e quindi destinato a discarica o a recuperi ambientali) e la selezione di frazione secca per i quattro inceneritori previsti dal piano stesso, che avrebbero dovuto trattare circa due milioni di tonnellate l'anno.

Con l'attuazione completa della pianificazione adottata era previsto che rimanessero in esercizio solo sette discariche per tutto il territorio regionale, che avrebbero dovuto essere utilizzate esclusivamente per i sovvalli provenienti dal sistema della termovalorizzazione.

Il piano per la gestione dei rifiuti in Sicilia era stato formalmente adottato in data 18 dicembre 2002, con ordinanza commissariale n. 1166.

La Commissione europea giudicò il piano conforme alle direttive europee in tema di rifiuti, evidenziando come esso andasse nella direzione di una gestione ambientalmente sana dei rifiuti in Sicilia, conformemente alle esigenze delle rilevanti direttive europee, in particolare le direttive 75/442, 91/689 e 94/62.

Il piano di gestione dei rifiuti poneva alla base la «gestione integrata e l'obiettivo della politica di gestione erano le cosiddette quattro R: riduzione e riuso; recupero e riciclaggio. In sostanza l'obiettivo era rappresentato dalla diminuzione della produzione di rifiuti, sicché solo la frazione residuale a valle della raccolta differenziata avrebbe potuto essere destinata alla termovalorizzazione, mentre, come detto, i residui della lavorazione sia della frazione proveniente dalla raccolta differenziata che quelli provenienti dalla frazione destinata al recupero energetico avrebbero dovuto costituire gli unici rifiuti da destinare nelle discariche.

Al centro del piano integrato dei rifiuti si ponevano le società d'ambito che costituiscono le aggregazioni di comuni alle quali i comuni stessi dovevano trasferire l'esercizio delle proprie competenze in materia.

Il compito degli ATO 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 raccolta differenziata.

Altro aspetto fondamentale della gestione integrata dei rifiuti era rappresentato dalla termovalorizzazione, che si sarebbe dovuta fondare, innanzitutto, sulla raccolta differenziata a monte e, per il residuo a valle della raccolta differenziata, sul trattamento del rifiuto ai fini del recupero energetico mediante termovalorizzazione.

Ebbene, il piano della gestione dei rifiuti in Sicilia è rimasto inattuato (ormai peraltro è in via di superamento a seguito della legge regionale n. 9 del 2010) e il fallimento è riconducibile a due aspetti essenziali:

il dissesto finanziario degli ATO in quasi tutte le province siciliane;

la mancata realizzazione dei termovalorizzatori.

2) Il dissesto finanziario degli ATO.

In più occasioni e da anni si è sottolineata l'assoluta inefficienza dei ventisette ATO siciliani e la necessità di una loro drastica riduzione.

Sul punto, la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti della precedente legislatura, nella relazione finale, si era espressa nei seguenti termini: «Da più parti gli ATO sono stati individuati come il maggiore centro di imputazione delle responsabilità relative sia alla lievitazione dei costi del non-ciclo dei rifiuti in Sicilia che ad una generale deresponsabilizzazione dei comuni.

Del resto, secondo quanto emerso nel corso delle audizioni svoltesi nel capoluogo siciliano, il debito maturato fino ad oggi dagli ATO ammonta a circa 430 milioni di euro, cui vanno aggiunti i costi che dovranno essere sostenuti per la stabilizzazione dei lavoratori di pubblica utilità e dei lavoratori socialmente utili assunti in larga parte dai comuni e poi trasferiti sui bilanci degli ATO (...). Tali criticità assumono, nel loro complesso, portata assorbente e giustificano non solo una sensibile riduzione degli ATO, ma anche una radicale rivisitazione del ruolo degli stessi ambiti, a favore di una maggiore centralità delle responsabilità gestionali dei comuni; cosa, peraltro, condivisa dallo stesso legislatore nazionale che, in sede di legge finanziaria per il 2008, è pervenuto ad una radicale rivisitazione del ruolo stesso degli ambiti territoriali ottimali. L'inefficienza costosa degli ambiti territoriali risulta, peraltro, sanzionata anche dai cittadini siciliani che hanno avviato procedure dirette a contestare la pretesa impositiva di tali enti».

Anche questa Commissione non ha potuto che constatare l'evidente aggravamento della situazione già registrata dalla precedente Commissione parlamentare.

In data 16 settembre 2009, in occasione della missione che la Commissione parlamentare di inchiesta ha effettuato in Sicilia, sono stati sentiti (su delega del presidente della regione originariamente convocato) il dottor Mario Milone, assessore regionale territorio ed ambiente, e la dottoressa Rossana Interlandi, direttore generale del dipartimento territorio ed ambiente, i quali hanno in sostanza dichiarato che:

effettivamente la maggior parte degli ATO siciliani versava in una situazione di gravissimo dissesto finanziario, determinato anche da una sorta di deresponsabilizzazione dei comuni e dei sindaci, nonché da un eccesso di (inutili) assunzioni, da spese eccessive per i compensi agli amministratori, eccetera;

appena costituite le società, il Governo aveva emanato una direttiva con la quale si vietava l'assunzione di personale, ma le società non ne avevano tenuto conto, trattandosi di società per azioni; era stata anche emanata una direttiva sui compensi perché *«era giunta voce che la liquidazione sui compensi fosse sostitutiva di promesse elettorali mancate»*;

il «governo Lombardo», avendo «ereditato» questa situazione disastrosa, si era determinato a risolvere quelli che sembravano i principali punti di scollamento nel funzionamento delle società d'ambito: il numero eccessivo delle società d'ambito e la forma giuridica degli ambiti territoriali ottimali (società per azioni);

era stata costituita una «cabina di regia» per la gestione dell'emergenza rifiuti ed era stato dato mandato all'Arra (Agenzia regionale per i rifiuti e le acque) di nominare commissari in tutte le società d'ambito, al fine di monitorare esattamente la situazione debitoria, di individuare esattamente i crediti esigibili nonché di verificare la mole di contenzioso in atto.

In realtà, come è stato verificato nel corso delle missioni in Sicilia, i commissari ad acta inviati presso alcuni ATO non sono stati in alcun modo risolutivi, né sono riusciti ad avviare concretamente azioni di recupero dei crediti esigibili.

I dati più precisi relativi all'entità del complessivo deficit finanziario degli ATO siciliani sono stati forniti dal presidente della regione siciliana, Raffaele Lombardo, il quale, nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione il 3 febbraio 2010, ha precisato che il debito complessivo, a quella data, ammontava a oltre 800 milioni di euro (l'esposizione debitoria è quindi raddoppiata in meno di due anni).

Il giorno dell'audizione il presidente Lombardo era accompagnato dall'assessore dell'energia e dei servizi pubblici, acqua e ambiente, dottor Pietro Carmelo Russo (alla data del 1° gennaio 2010 è infatti intervenuto lo scioglimento dell'agenzia regionale per i rifiuti e le acque, già disposto con legge del 2008, e sono stati ridisegnati i dipartimenti regionali ed istituito l'assessorato dell'energia e dei servizi pubblici, del quale è stato nominato titolare Pietro Carmelo Russo, ex segretario generale della regione).

Già nel corso della prima audizione il presidente Lombardo e l'assessore Russo avevano fatto riferimento ad un disegno di legge che prevedeva la riduzione degli ATO da ventisette a nove e la loro trasformazione da soggetti gestori in soggetti di regolamentazione, perseguendo l'obiettivo di una rinnovata responsabilizzazione dei comuni. Il disegno di legge dopo pochi mesi si è tradotto nella legge regionale n. 9 del 2010.

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.

La Sicilia è stata caratterizzata da anni di inadempienze ed incapacità sul piano amministrativo ed è quindi stato fin troppo facile per la criminalità organizzata insinuarsi, rendendo inevitabile e quasi endemica la crisi nella gestione dei rifiuti.

In questa regione caratterizzata da anni di emergenza appare difficile discernere distintamente se l'origine del caos sia l'inadempienza degli amministratori o la mano della criminalità organizzata o se entrambi i fattori si reggano insieme sotto forma di connivenze e complicità. Paradossale è che in questa regione, come anche in altre del sud, vi sia il maggior rapporto di personale assunto nelle attività di raccolta dei rifiuti a fronte delle più basse prestazioni in termini di servizio reso.

Dall'analisi della situazione esistente con riferimento alle singole province emerge chiaramente come siano state effettuate assunzioni di personale in modo assolutamente esorbitante.

Il caso del Coinres (in relazione al quale sono in corso le indagini della magistratura) è emblematico non solo di una gestione dissennata del consorzio, nel quale sono stati assunti numerosissimi dipendenti in violazione di tutte le regole normativamente prescritte in tema di evidenza pubblica, ma anche del subdolo insinuarsi della criminalità organizzata in questo specifico settore.

Come è stato già evidenziato nella prima parte della relazione, sono stati accertati numerosi legami tra il consorzio summenzionato e personaggi legati alla criminalità organizzata, sia per quanto concerne i dipendenti assunti (spesso indagati o arrestati per associazione a delinquere di stampo mafioso), sia per quanto concerne i mezzi utilizzati per l'effettuazione del servizio (mezzi forniti da società e da imprese che, secondo le informazioni fornite dalla questura di Palermo, risultano legate alla criminalità organizzata).

Ed ancora, secondo quanto dichiarato dal presidente Lombardo nel corso dell'audizione del 10 giugno 2010, il Coinres avrebbe effettuato una serie di rinnovi di concessione in cui la dimensione dell'appalto, frammentata con vari espedienti, era tale da non doversi richiedere la certificazione antimafia. In seguito, una volta disposti gli accertamenti da parte della regione, si è accertato come le imprese in questione non fossero munite della certificazione antimafia.

Altrettanto emblematico è il fatto che siano stati assassinati recentemente due dipendenti del consorzio, già indagati per reati di mafia, mentre si trovavano in un campo a raccogliere le nespole, quando avrebbero dovuto invece trovarsi a lavoro.

Le indagini giudiziarie, ancora in corso, non hanno allo stato evidenziato un movente connesso alla gestione del consorzio e quindi al settore dei rifiuti.

Certamente singolare è che nel Coinres non vi fosse alcun controllo sull'attività dei dipendenti e ciò conferma ulteriormente la gestione dissennata del consorzio medesimo, che non può che essere interpretata come espressione di insopportabili connivenze o di vere e proprie complicità tra i pubblici amministratori e la criminalità locale, salvo dovere ritenere che gli stessi pubblici amministratori siano stati vittime di minacce o di intimidazioni, di cui però non pare vi sia traccia tra le notizie di reato della procura della Repubblica presso il tribunale di Palermo o, comunque, non ne è stata fornita notizia alla Commissione.

Questioni analoghe si sono registrate anche in altre province e sono testimoniate dai procedimenti penali avviati a carico di pubblici amministratori in relazione alle illecite assunzioni.

Nel procedimento penale riguardante la società mista Messinambiente è stato contestato agli indagati il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, finalizzata, tra le altre cose, all'assunzione di dipendenti all'interno della società medesima.

Sono quindi stati acquisiti elementi di prova in relazione al forte condizionamento della criminalità organizzata con riferimento anche all'aspetto delle assunzioni.

Il GIP presso il tribunale di Enna, poi, ha disposto il rinvio a giudizio nei confronti di alcuni componenti del consiglio di amministrazione del locale ATO, i quali avrebbero proceduto ad *«assunzioni del tutto sovrabbondanti per ragioni di clientela, creando un danno patrimoniale per l'ente e per gli utenti finali del servizio in relazione alla maggiorazione dei costi destinati a far lievitare la tariffa»*.

E questi sono solo alcuni dei procedimenti giudiziari avviati con riferimento alle illecità connesse alle assunzioni di personale.

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

Con legge n. 9 del 2009 il governo della regione, adeguando la normativa regionale a quanto previsto dal legislatore nazionale (che ha proceduto ad una rivisitazione del ruolo degli ATO), ha disposto:

riduzione degli ATO da ventisette a dieci (in sostanza vengono fatti coincidere con le province); i nuovi ambiti territoriali delimitano esclusivamente i territori di riferimento e non rappresentano più gli enti gestori, in quanto la gestione viene affidata alle SRR (società per la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti);

la previsione delle SRR che sono costituite dalla provincia e dai comuni che fanno parte dello stesso ambito territoriale ottimale e che svolgono il servizio di gestione integrata dei rifiuti (non possono farne parte altri soggetti pubblici o privati, a parte provincia e comuni dell'ATO di riferimento).

Per ciò che concerne le assunzioni effettuate in violazione della normativa vigente in tema di procedure di evidenza pubblica, ne viene sancita la nullità, con esclusione di qualsiasi possibile sanatoria.

Ebbene, a prescindere dalla questione relativa alla riduzione degli ATO, da ventisette a dieci, ed alla creazione delle SRR, resta comunque il problema di ripianare i debiti accumulati dagli ATO.

In sostanza, da un lato, gli Ato non sono in grado di pagare i loro debiti, dall'altro lato però i comuni (che a loro volta dovrebbero versare cospicue somme alle società d'ambito), qualora dovessero ripianare le perdite che essi stessi hanno creato in qualità di amministratori delle società d'ambito, si troverebbero in una situazione di dissesto.

In sede di audizione innanzi alla Commissione il 3 febbraio 2010, il dottor Russo, assessore regionale per l'energia e per i servizi di pubblica utilità, ha dichiarato: *«La regione siciliana si trova come amministrazione nell'obbligo di affrontare un problema imponente. L'idea è di ragionare, ancora una volta, in termini di anticipazione, vale a dire che la regione compia alcuni trasferimenti ai comuni sul fondo delle autonomie. Una parte di tale fondo sarebbe vincolata al ripiano dei debiti, secondo l'articolo 194 del testo unico sugli enti locali, con la possibilità per i comuni di restituirla in un dato tempo. Il dibattito in corso è se debba esservi un intervento della regione siciliana per cui in parte essa si accollì parte della massa debitoria e, per la parte rimanente la iscriva, nei termini che ho appena descritto, ai comuni, oppure se, viceversa, tutta la massa finanziaria debba essere ascritta a chi l'ha generata, seppur consentendogli modalità di ripiano che evitino la condizione di dissesto».*

In sostanza, resta ancora aperto il problema relativo al ripianamento dei debiti.

3) Termovalorizzatori. Denuncia sporta dall'amministrazione regionale. Indagini dell'autorità giudiziaria.

Al centro del piano integrato dei rifiuti in Sicilia si poneva la realizzazione dei quattro termovalorizzatori che avrebbero, almeno teoricamente, consentito di chiudere il ciclo dei rifiuti nella regione.

I fatti relativi a questa vicenda possono così ricostruirsi:

con ordinanza del 5 agosto 2002 n. 670 il presidente della regione siciliana, agendo in qualità di commissario delegato per l'emergenza rifiuti, aveva approvato un documento intitolato «avviso pubblico per la stipula di convenzioni per l'utilizzo della frazione residua dei rifiuti urbani, prodotti dalla regione siciliana, al netto della raccolta differenziata»;

l'avviso è stato pubblicato il 9 agosto 2002 sulla Gazzetta ufficiale della regione siciliana;

avendo ricevuto un reclamo riguardo a questa procedura, il 15 novembre 2002 la Commissione delle Comunità europee aveva trasmesso alle autorità italiane una lettera di richiesta di informazioni, alla quale le suddette autorità avevano risposto con una lettera del 2 maggio 2003;

il 17 giugno 2003, nonostante la lettera di richiamo summenzionata, il commissario delegato aveva stipulato quattro convenzioni per la realizzazione dei termovalorizzatori, rispettivamente con la

Tifeo energia ambiente scpa, la Palermo energia ambiente scpa, la Sicil power spa e la Platani energia ambiente scpa;

il 17 ottobre 2003 la Commissione, ai sensi dell'articolo 226 CE, inviava alla Repubblica italiana una lettera di diffida, imputando all'Italia la violazione della direttiva 92/50, in forza della quale gli appalti pubblici di servizi devono essere pubblicati in modo dettagliato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, mentre nel caso di specie il bando era stato pubblicato in modo dettagliato sulla Gazzetta ufficiale della regione siciliana e solo in modo «indicativo» sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, con conseguente discriminazione dei prestatori di servizi non nazionali rispetto a quelli nazionali;

l'Italia rispondeva alla diffida in data 1° aprile 2004; la Commissione europea inviava quindi alla Repubblica italiana un parere motivato, invitando l'Italia a mettere fine all'inadempimento nel termine di due mesi;

a seguito della contestazione da parte dell'Italia, la Commissione adiva la Corte di giustizia della Comunità europea che, con sentenza del 18 luglio 2007, ha poi statuito che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi su di essa incombenti in forza della direttiva 92/50 CEE, per non avere pubblicato il bando di gara dell'appalto nella *Gazzetta ufficiale della Comunità europea*.

In sostanza, è stato contestato alla regione di avere seguito una strada dai livelli di trasparenza insoddisfacenti, in violazione di quanto statuito dalla direttiva n. 92/50CEE.

Per diverso tempo la sentenza è rimasta inattuata e non sono state assunte dall'amministrazione regionale iniziative per adeguarsi a quel pronunciamento.

A partire dal mese di aprile 2009 sono stati pubblicati nuovamente i bandi nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. Alla data di scadenza della presentazione delle offerte (30 giugno 2009) non ne è pervenuta alcuna; l'amministrazione ha poi pubblicato un successivo bando per acquisire manifestazioni di interesse da parte di soggetti che potevano essere interessati ad essere invitati alla procedura negoziata, ma non vi è stata manifestazione di interesse da parte di alcuna impresa.

In data 11 settembre 2009, con delibera di giunta n. 348, la regione siciliana affidava all'agenzia regionale per i rifiuti e le acque (Arra) la definizione nelle dovute forme giuridiche dei rapporti con gli operatori industriali interessati, *tenuto conto dei profili di nullità scaturenti dalla dichiarata illegittimità della procedura di gara, statuita con la sentenza della Corte di giustizia europea del 18 luglio 2007*.

L'agenzia regionale per i rifiuti e le acque, con ordinanza emessa in pari data, dichiarava invece che i rapporti in corso erano risolti per inadempimento, escutendo nei confronti degli originari aggiudicatari le fidejussioni previste proprio nell'eventualità di un inadempimento.

Conseguentemente sono state avviate le iniziative giudiziarie da parte di uno dei raggruppamenti aggiudicatari, che si è opposto all'escussione delle fidejussioni per inadempimento, di tal ch  è stato investito della questione il giudice civile, precisamente il tribunale di Milano, cui è stato presentato ricorso ex articolo 700 del codice di procedura penale.

Ebbene, secondo quanto riferito sia dal presidente della regione che dall'assessore Russo nel corso dell'audizione, il giudice della tutela interinale, pur nei limiti di un giudizio sommario, ha sostenuto che la colpa del mancato perfezionamento delle convenzioni è dipesa dall'amministrazione che non

aveva effettuato il bando secondo le regole ed è stata quantificata l'entità del risarcimento dovuto dall'amministrazione in circa 90 milioni di euro.

L'assessore Russo, come dallo stesso precisato, sarebbe venuto a conoscenza in modo del tutto casuale del provvedimento del giudice, che *giaceva nei cassetti*, allorquando rimanevano solo quarantotto ore di tempo per promuovere l'opposizione. Tutto ciò sebbene si trattasse di una pronuncia particolarmente incidente sul bilancio regionale, tenuto conto del fatto che un risarcimento danni per ciascun raggruppamento pari a 90 milioni di euro si sarebbe tradotto complessivamente, rispetto a tutti i raggruppamenti, in un risarcimento pari a 360 milioni di euro.

Da questo momento in poi si muove qualcosa all'interno dell'amministrazione regionale in senso opposto rispetto a quanto accaduto fino a quel momento, evidentemente anche al fine di bloccare le pretese risarcitorie nei confronti della regione, e vengono effettuate una serie di verifiche e di accertamenti, partendo innanzitutto, come ribadito più volte dagli auditi, da una relazione della Corte dei conti del 2007 e da quanto riportato nella relazione della Commissione parlamentare sul ciclo dei rifiuti nella precedente legislatura.

Nella relazione della Corte dei conti sulla gestione dei rifiuti nelle regioni commissariate, proprio con riferimento alla questione dei termovalorizzatori in Sicilia, si legge che: *«La presunta imperiosa urgenza nella conclusione delle convenzioni ha comportato la stipula delle stesse a prescindere dall'acquisizione dell'informativa antimafia: tale comportamento è da ritenersi particolarmente imprudente nella considerazione dei noti interessi della criminalità organizzata nel campo dei rifiuti e del contesto ambientale siciliano. Puntualmente una delle società riunite in associazione temporanea d'impresе aggiudicataria di due dei quattro sistemi integrati è risultata infiltrata dalla criminalità mafiosa (società Altecoen). Il commissario non poteva certo ignorare la circostanza dal momento che la stessa impresa era coinvolta nell'esperienza sulla raccolta dei rifiuti nel comune di Messina».*

Peraltro la Corte dei conti aveva già evidenziato una serie di dati:

l'avviso del bando di gara era stato pubblicato in data 9 agosto 2002, imponendo un termine molto breve di ottanta giorni (il minimo previsto dalla legislazione nazionale vigente) per la presentazione della proposta di partecipazione alla gara, sul presupposto dell'urgenza;

il bando, inoltre, richiedendo agli operatori industriali la disponibilità delle aree su cui realizzare i termovalorizzatori, di fatto privilegiava coloro che, per la loro presenza sul luogo, erano a conoscenza della situazione fattuale prima della pubblicazione dei bandi e chi era già in possesso di bandi, studi di fattibilità tecnico-economico e finanziaria.

Quello che poi colpisce ulteriormente è che, sebbene la Commissione europea avesse inviato all'Italia lettere di richiamo e diffide e avesse infine promosso causa innanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee, l'amministrazione regionale non abbia minimamente cambiato rotta, persistendo pervicacemente nell'impostazione originaria ed anzi accelerando i tempi della procedura.

In sede di audizione innanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti della precedente legislatura, in data 12 ottobre 2007, il dottor Roberto Scarpinato, procuratore aggiunto della procura della Repubblica di Palermo, aveva osservato come l'organizzazione mafiosa fosse incisivamente intervenuta per acquisire il controllo economico dell'intero ciclo dello smaltimento dei rifiuti urbani in tutta la Sicilia, citando alcuni casi rilevanti.