

problematiche interpretative ed applicative, con l'esperimento di svariate azioni di pignoramento presso terzi nei confronti della Regione, con evidente rischio di danno per la finanza pubblica regionale.

L'estrema problematicità del quadro tratteggiato costituisce la principale causa dell'anomalo protrarsi della situazione emergenziale, che stenta ormai a conciliarsi con i presupposti stessi della contingibilità.

Tra i fattori di grave criticità si possono evidenziare i seguenti:

- situazione finanziaria, con particolare riferimento all'ammontare e alla natura di crediti e debiti al 30 settembre 2013, in alcuni casi molto grave;
- attività correlate alla riscossione di crediti, in taluni ambiti particolarmente preoccupante;
- controversie nei rapporti ATO/enti locali correlate alla definizione delle posizioni di debito/credito;
- situazione del personale dipendente con enorme mole di contenzioso giuslavoristico;
- procedimenti penali.

Lo scenario fin qui descritto risulta molto più problematico nel caso di comuni in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale in quanto tale aspetto critico può determinare una lievitazione dei costi di servizio in grado di compromettere il buon esito della citata procedura di riequilibrio.

Il dipartimento acqua e rifiuti nell'ambito delle attività di coordinamento per la chiusura celere delle gestioni liquidatorie dei consorzi e delle società d'ambito ha richiesto ai liquidatori di relazionare sullo stato dell'arte delle liquidazioni stesse. Dall'esame delle relazioni aggiornate rese da parte dei liquidatori emerge una situazione contabile riguardo ai crediti e ai debiti come da prospetto che segue:

ATO	Crediti (euro)	Debiti (euro)	Saldo (euro)	Data
ATO AG1	11.182.406	10.584.205	598.201	30/04/2015
ATO AG 2			0,00	
ATO AG3	15.060.774,44	16.380.146,54	-1.319.372,10	30/04/2015
ATO CL 1	49.376.262,00	47.595.196,00	1.781.066,00	30/09/2013
ATO CL 2	44.084.024,00	21.932.395,00	22.151.629,00	30/04/2015
ATO CT 1	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
ATO CT 2	8.336.150,00	7.005.952,00	1.330.198,00	30/04/2015
ATO CT 3	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
ATO CT 4	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
ATO CT 5	14.618.237,00	10.639.094,00	3.979.143,00	31/12/2014
ATO EN 1	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
ATO ME 1	93.828.873,00	94.221.390,00	-392.517,00	31/12/2014
ATO ME 2	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	

ATO ME 3	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
ATO ME 4	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
ATO ME 5	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
ATO PA 1	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
ATO PA 2	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
ATO PA 3	421.964,00	660.791,00	-238.827,00	31/12/2014
ATO PA 4	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	30/04/2015
ATO PA 5	17.876.012,72	16.506.900,32	1.369.112,40	30/04/2015
ATO PA 6	6.326.387,00	8.345.527,00	-2.019.140,00	30/04/2015
ATO RG 1	41.430.733,00	41.889.326,00	-458.593,00	30/04/2015
ATO SR 1	4.817.075,00	5.108.929,00	-291.584,00	
ATO SR 2	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
ATO TP 1	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
ATO TP 2	Dati non trasmessi	Dati non trasmessi	0,00	
	307.358.898,16	280.869.851,86	26.489.046,30	

Alla luce dei dati la situazione tra crediti e debiti delle società e dei consorzi d'ambito che hanno risposto alla richiesta (12 su 27) del dipartimento acqua e rifiuti della Regione siciliana evidenzia una complessiva e sostanziale situazione di equilibrio o addirittura di posizioni creditorie che vanno al di là dei debiti.

In questa ottica sembrerebbe quasi – al netto delle gravi problematiche prima citate – che il protrarsi delle liquidazioni possa essere addebitato unicamente alla incapacità dei liquidatori di riscuotere le partite attive e quindi di procedere alla estinzione dei debiti per arrivare alla chiusura definitiva delle società e consorzi d'ambito.

La situazione è in realtà molto più complessa.

Invero, dopo l'approvazione della legge regionale n. 9 del 2010, si è scelto di intervenire prima tramite leggi ordinarie per poi passare agli atti d'urgenza.

Tanto è vero che nella difficile transizione dagli ATO alle SRR si inserisce l'ultimo (in ordine di tempo) provvedimento del presidente Crocetta ossia l'ordinanza contingibile ed urgente n.20/Rif del 14 luglio 2015²² che, in sintesi, prevede:

- la nomina, fra i dirigenti regionali in servizio, di uno ovvero più commissari straordinari a cui attribuire poteri accertativi ed, eventualmente, sostitutivi in ordine ai compiti e alle

²²

http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssEnergia/PIR_Dipartimentodellacquaedeirifiuti/PIR_PubblicazioneDecretiart68LR12082014n21/PIR_Decreti_art_68_LR_212014_anno2015/PIR_art68LR_212014_Luglio_2015/Ordinanza%20ri%20del%2014%20lug%202015_Gestione%20rifiuti%20nelle.pdf

- funzioni di seguito specificate: *a)* immediata redazione e presentazione del piano d'ambito; *b)* immediata adozione e trasmissione della dotazione organica nonché dell'accordo quadro sottoscritto con le parti sociali; *c)* immediata adozione di tutte le iniziative utili a favorire l'incremento delle percentuali di raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti; *d)* immediata attivazione delle procedure necessarie per l'individuazione del gestore del servizio integrato dei rifiuti; *e)* verifica della procedura di assunzione del personale nella SRR; *f)* ogni altra attività utile all'avvio straordinario delle società per la regolamentazione dei rifiuti;
- l'utilizzo del personale, assunto nella SRR, dai soggetti affidatari dell'appalto che ne assumono la responsabilità gestionale, operativa e disciplinare, anche per quanto concerne l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, nonché per l'erogazione delle retribuzioni;
 - che nelle società per la regolamentazione dei rifiuti prive di dotazione organica e di piani d'ambito ovvero che non hanno ricevuto ancora l'approvazione della stessa dotazione organica ovvero la conformità del piano d'ambito, il commissario straordinario accerti che si provveda, con la massima tempestività, a velocizzare l'approvazione dei suddetti atti programmatici e, inoltre, qualora necessario, lo stesso commissario straordinario provveda a garantire, presso ogni società o consorzio d'ambito, la continuità del servizio sulla base di quanto previsto dall'articolo 10;
 - che il commissario straordinario nominato nella società per la regolamentazione dei rifiuti dotata di piano d'ambito e di dotazione organica avrà un incarico limitato alla piena esecuzione della dotazione organica stessa e, comunque, fino alla garanzia della continuità del servizio nell'ambito territoriale ottimale di riferimento della singola società o consorzio d'ambito;
 - che il commissario straordinario nominato presso la società per la regolamentazione dei rifiuti garantisca nella qualità di commissario straordinario in nome e per conto dei comuni ricadenti nel territorio nelle società e consorzi d'ambito esistenti, qualora necessario, la continuità del servizio nel quadro delle gestioni esistenti, avvalendosi della struttura organizzativa, nonché dei mezzi, delle attrezzature utilizzati o gestiti a qualunque titolo dai consorzi e società d'ambito;
 - che il commissario straordinario, per gli oneri derivanti dall'attività di cui appena sopra, istituisca una contabilità separata rispetto a quella della liquidazione e di porre tali oneri proporzionalmente a carico delle amministrazioni locali beneficiarie del servizio;
 - che nelle more, comunque, della attuazione della procedura ordinaria prevista dalla legge regionale n. 9 del 2010 e di quella dettata da questa ordinanza le attuali gestioni, in deroga all'articolo 19 comma 2-*bis* della legge regionale n. 9 del 2010, delle società e dei consorzi d'ambito continuano ad operare al fine di evitare interruzioni del servizio di gestione dei rifiuti e al fine di garantire la continuità lavorativa del personale dipendente;
 - che, al fine di evitare interruzioni di pubblico servizio, nelle more della piena definizione della speciale forma di gestione prevista nel presente provvedimento, gli effetti dei decreti assessoriali di nomina degli attuali commissari straordinari nelle società e consorzi d'ambito sono prorogati fino al 31 luglio al fine di definire tutte le attività connesse alle procedure amministrative e contabili in essere;

- che il dirigente generale del dipartimento tecnico, da cui dipende funzionalmente l'ufficio regionale per l'espletamento delle gare per l'appalto dei lavori pubblici, attivi qualsiasi iniziativa utile per addivenire all'aggiudicazione provvisoria delle procedure di gara, al fine di giungere all'aggiudicazione definitiva entro e non oltre novanta giorni dalla data di scadenza di presentazione delle offerte.

L'ultimo provvedimento in ordine di tempo, è l'ordinanza 3/Rif del 31 maggio 2016, che prevede quanto segue:

Articolo 1

(reitera del ricorso temporaneo ad una speciale forma di gestione dei rifiuti)

1. Nella salvaguardia di elevati livelli di sicurezza e nel rispetto dell'ordinamento, ai sensi dell'art. 191, comma 4, del D.Lgs. 152/2006 ss.mm.ii. e per le motivazioni di cui in premessa, di reiterare gli effetti della ordinanza n. 1/Rif del 14 gennaio 2016, secondo le seguenti determinazioni, per il ricorso temporaneo ad una speciale forma di gestione dei rifiuti nel territorio della Regione Siciliana nelle more del rientro in ordinario della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, per il periodo dal 1 giugno 2016 sino al 30 settembre 2016, al fine evitare l'insorgere di emergenze igienico-sanitarie, di ordine pubblico e sociale e, soprattutto, al fine di consentire l'immediata pianificazione della *governance* aziendale di settore in ottemperanza di quanto disposto dalla legge regionale n. 9/2010, nel rispetto dei principi costituzionali di riparto delle competenze tra regione ed enti locali.

Articolo 2

(Avvio straordinario per la piena funzionalità delle Società per la Regolamentazione dei Rifiuti)

1. Nella salvaguardia di elevati livelli di sicurezza e nel rispetto dell'ordinamento, ai sensi dell'art. 191, del D.Lgs. 152/2006 ss.mm.ii. e per le motivazioni di cui in premessa, il ricorso temporaneo ad una straordinaria forma di gestione dei rifiuti nel territorio della Regione Siciliana, in deroga agli articoli 14 e 19 comma 2-*bis* della Legge regionale n. 9/2010, al fine di consentire l'immediata attuazione del modello di gestione integrata dei rifiuti di cui alla legge regionale n. 9/2010.

2. All'Assessore Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, su proposta del Dirigente Generale del Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti, di nominare, fra i dipendenti regionali in servizio - in deroga ai termini e alla procedura prevista all'articolo 14 della Legge regionale 8 aprile 2010 n. 9 - nelle Società per la Regolamentazione dei Rifiuti, fatte salve le disposizioni transitorie di cui al successivo articolo 3 comma 5, uno ovvero più commissari straordinari cui attribuire poteri accertativi ed, eventualmente, sostitutivi in ordine ai compiti e alle funzioni di seguito specificate:

- a) redazione e presentazione, entro il 30 giugno 2016, del piano d'ambito sulla base di quanto previsto all'art. 10 della Legge regionale n. 9/2010;

- b) adozione e trasmissione, entro il 30 giugno 2016, della dotazione organica sulla base delle indicazioni dell'art. 7 commi 9 e 10 e 19 della Legge regionale n. 9/2010, nonché dell'accordo quadro sottoscritto con le parti sociali in data 6 agosto 2013 in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 19 della L.R. n. 9/2010;
- c) adozione, entro il 30 giugno 2016, di tutte le iniziative utili a favorire l'incremento delle percentuali della raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In particolare, i commissari straordinari dovranno privilegiare immediatamente tutte le azioni utili a favorire l'incremento delle percentuali di raccolta differenziata delle utenze commerciali. Inoltre, i commissari straordinari che esplicano la propria attività nei territori di competenza delle Città Metropolitane dovranno immediatamente attivare ogni azione utile per garantire l'incremento delle percentuali di raccolta della frazione organica e delle frazioni secche riciclabili nei territori di propria competenza;
- d) immediata attivazione delle procedure necessarie per l'individuazione del gestore del servizio integrato dei rifiuti, con le modalità di cui all'articolo 15 della Legge regionale n. 9/2010;
- e) verifica della procedura di assunzione del personale nella S.R.R. così come previsto dalla Legge regionale n. 9/2010 e così come previsto dal successivo comma 3;
- f) Ogni altra attività utile all'avvio straordinario delle Società per la Regolamentazione dei Rifiuti;

3. La presente Ordinanza costituisce atto di diffida e messa in mora per il Presidente della S.R.R. che dovrà porre in essere i compiti e le funzioni di cui al precedente comma 2, lettere a), b) e c) entro il 10 giugno 2016.

4. Alle Società per la Regolamentazione dei Rifiuti con dotazione organica approvata, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 7 commi 9 e 10 della Legge regionale n. 9/2010, nel caso in cui i Comuni, in forma singola o associata, provvedano all'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e spazzamento con le modalità previste dalla normativa vigente in materia di contratti pubblici, anche in attuazione di provvedimenti contingibili ed urgenti, nelle more che si proceda all'affidamento ordinario previsto dai piani di intervento (c.d. ARO) ovvero si proceda all'affidamento del servizio *ex art. 15* della Legge regionale n. 9/2010, di procedere all'assunzione del personale, di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 19 della Legge regionale n. 9/2010, nella S.R.R. - in deroga al comma 8 dell'art. 19 della Legge regionale n. 9/2010.

5. L'utilizzo del personale, assunto nella S.R.R., dai soggetti affidatari dell'appalto che ne assumono la responsabilità gestionale, operativa e disciplinare, anche per quanto concerne

l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, nonché per l'erogazione delle retribuzioni.

6. Nelle Società per la Regolamentazione dei Rifiuti prive di dotazione organica e di piano d'ambito ovvero che non hanno ricevuto ancora l'approvazione della stessa dotazione organica di cui all'art. 7, commi 9 e 10 ovvero la conformità del piano d'ambito, che il commissario straordinario accerti che si provveda, con la massima tempestività, a velocizzare l'approvazione dei suddetti atti programmatici di cui al precedente comma 2 punti *a)* e *b)* ed, inoltre, qualora necessario lo stesso commissario straordinario provveda a garantire, presso ogni società o consorzio d'ambito, la continuità del servizio sulla base di quanto previsto nel successivo articolo 3.

7. Il Commissario straordinario nominato nella Società per la Regolamentazione dei Rifiuti dotata di piano d'ambito e di dotazione organica avrà un incarico limitato alla piena esecuzione della dotazione organica stessa e, comunque, fino alla garanzia della continuità del servizio nell'ambito territoriale di riferimento della singola società o consorzio d'ambito.

8. In esito alla predetta attività accertativa dovrà essere predisposta apposita relazione, da inviare al Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, con la quale il Commissario straordinario (o i commissari straordinari) riferirà in ordine alla sussistenza o meno di gravi e reiterate violazioni di legge che possa dar luogo all'adozione di provvedimenti decadenziali nei confronti di chi si sia reso eventualmente responsabile delle predette violazioni sulla base di quanto previsto in particolare dall'art. 14 della legge regionale 8 aprile 2010 n. 9.

9. Al Commissario straordinario, nell'espletamento della propria attività, di avvalersi delle strutture e degli organi in atto esistenti nelle stesse Società di Regolamentazione dei Rifiuti ovvero delle risorse umane e strumentali delle società e consorzi d'ambito esistenti.

10. Il Commissario straordinario è onerato alla verifica della presentazione da parte del liquidatore delle società e consorzi d'ambito attualmente esistenti della relazione da presentare all'Assessorato Regionale dell'Economia circa l'attività di liquidazione svolta sino al 31 dicembre 2015 sulla base di quanto disposto dall'art. 8, comma 9 dell'ordinanza n. 1/Rif del 14 gennaio 2016. Il Commissario straordinario dovrà provvedere all'inoltro della suddetta relazione al Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti e, in caso di mancata presentazione della stessa, lo stesso commissario dovrà provvedere disporrà specifica segnalazione al Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti.

11. In caso di inoperatività di cui ai termini previsti dal precedente comma 2, lettere *a)*, *b)* e *c)* i commissari straordinari sono considerati decaduti e sostituiti con decreto assessoriale.

12. I Commissari straordinari, in caso di passaggio di gestione al nuovo soggetto gestore, dovranno vigilare, ed eventualmente in caso di violazione segnalare all'Autorità competente, il rispetto di quanto previsto in materia di personale dalla L.R. n. 9/2010 e dall'art. 202, comma 6 del D.Lgs. n. 152/2006.

13. Il Liquidatore delle società e consorzi d'ambito nonché i comuni/soci, nel periodo di vigenza della presente ordinanza, sono inibiti dal porre in essere atti e/o azioni che possano creare nocumento all'azione del commissario straordinario.

Articolo 3

(Garanzia della continuità del servizio)

1. Al commissario straordinario nominato presso la Società per la Regolamentazione dei Rifiuti, oltre agli adempimenti accertativi e sostitutivi previsti nell'articolo precedente, di garantire, nella qualità di commissario straordinario in nome e per conto dei comuni ricadenti nel territorio nelle società e consorzi d'ambito esistenti, qualora necessario – in deroga ai termini di cui all'art. 19 comma 2-*bis* della Legge regionale n. 9/2010 - la continuità del servizio nel quadro delle gestioni esistenti, avvalendosi della struttura organizzativa, nonché dei mezzi, delle attrezzature utilizzati o gestiti a qualunque titolo dai Consorzi e società d'ambito, nel rispetto della normativa vigente in materia ed, in particolare, nel rispetto di quanto previsto in materia di tutela del personale dagli articoli 7 e 19 commi 6, 7 e 8 della legge regionale 8 aprile 2010 n. 9 e ss.mm.ii. e dall'accordo quadro stipulato con le OO.SS. in data 06 agosto 2013 nonché del conseguente incontro del 19 settembre 2013 e successive integrazioni.

2. Al commissario straordinario, per gli oneri derivanti dall'attività di cui appena sopra, di istituire una contabilità separata rispetto a quella della liquidazione e di porre tali oneri proporzionalmente a carico delle amministrazioni locali beneficiarie del servizio.

3. La funzione di garantire la continuità del servizio di gestione dei rifiuti nell'ambito territoriale di competenza sarà determinato nello stesso decreto di nomina del commissario straordinario della S.R.R..

4. In deroga all'art. 19 comma 2-*bis* della legge regionale n. 9/2010, che le attuali gestioni delle società e dei consorzi d'ambito, nelle more dell'attuazione della procedura ordinaria prevista dalla Legge regionale n. 9/2010 e di quella dettata dal presente provvedimento, continuino ad operare al fine di evitare interruzioni del servizio di gestione dei rifiuti e al fine di garantire la continuità lavorativa del personale dipendente.

5. Al fine di evitare interruzioni di pubblico servizio, nelle more della piena definizione della speciale forma di gestione prevista nel presente provvedimento, gli effetti dei decreti assessoriali di

nomina degli attuali commissari straordinari delle Società per la Regolamentazione dei Rifiuti sono prorogati fino al 30 giugno 2016. Resta inteso che, entro tale data, si provvederà alla nomina dei nuovi commissari straordinari con decreto assessoriale.

1.11 Gli ATO e il danno erariale, le difficoltà della Corte dei conti

La procura regionale della Corte dei conti²³ è stata sovente destinataria di esposti e denunce relative alla gestione della raccolta dei rifiuti da parte degli ATO siciliani. In esito alle numerose istruttorie avviate, aventi ad oggetto sia l'irregolare gestione del ciclo dei rifiuti che ipotesi ricorrenti di responsabilità amministrativo-contabile (quali il ricorso ingiustificato a consulenze, nonché l'effettuazione di spese senza valutazione di congruità o di spese ingiustificate, per il personale), la procura regionale ha accertato la sussistenza di danni erariali, anche di importo assai significativo.

Di recente le sezioni unite della Corte di cassazione, con la sentenza n. 26283 del 25 novembre 2013 (confermata da successive pronunce), ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti delle società *in house*, nell'ipotesi in cui l'attività societaria sia caratterizzata dalla presenza dei seguenti requisiti:

- partecipazione pubblica totalitaria;
- incedibilità delle quote a soggetti privati;
- controllo analogo esercitato dall'ente pubblico.

Gli statuti di tutti gli ATO siciliani sono caratterizzati dalla mancata previsione del controllo analogo da parte dell'ente proprietario e dalla previsione dell'acquisizione di quote di minoranza da parte dei privati. Ciò ha reso l'attività dannosa delle società d'ambito impermeabile all'azione di responsabilità esercitata dal pubblico ministero contabile.

Come più volte rimarcato dalla Corte dei conti in diverse sedi istituzionali, tale vicenda esprime l'inadeguatezza del sistema di tutela e la necessità di un intervento legislativo che espliciti la sottoposizione alla giurisdizione contabile di tutte le società a prevalente o totalitaria partecipazione pubblica, in quanto enti funzionali a dotazione erariale.

Con particolare riguardo alla problematica della gestione del ciclo dei rifiuti, la questione dei limiti dell'attività d'indagine del procuratore regionale della Corte dei conti è stata perpetuata con le società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti costituite in esecuzione della legge di riforma degli ambiti territoriali ottimali (approvata con legge regionale n. 9 dell'8 aprile 2010).

Infatti, gli statuti delle nuove società non prevedono l'esercizio del controllo analogo da parte degli enti pubblici soci (o dell'ente pubblico con partecipazione maggioritaria). Sarebbe, pertanto, auspicabile un intervento normativo che disponga la modifica statutaria nel senso indicato.

²³ Doc 453/2

1.12 Il Giudizio dell'ANAC

L'ANAC ha redatto una relazione avente come oggetto “la gestione del ciclo dei rifiuti nella Regione siciliana: stato di attuazione della riforma e analisi dei fenomeni distorsivi del corretto funzionamento del sistema. comunicazione delle risultanze istruttorie.” Il documento è stato presentato al consiglio delle autorità il 20 gennaio 2016 e successivamente è stato inviato al presidente Crocetta, all'assessore Contrafatto e al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Claudio De Vincenti.

1.13 Le valutazioni e le conclusioni a cui è giunta l'ANAC.

a) La mancata attuazione del sistema delineato dalla legge regionale n. 9 del 2010

La disciplina sui rifiuti contenuta nella legge regionale n. 9 del 2010 si è dimostrata non solo contraddittoria, ma anche difficilmente applicabile. I cinque interventi di modifica, disposti ad opera delle leggi regionali n. 11 del 2010, n. 26 del 2012, n. 49 del 2012, n. 3 del 2013, n. 13 del 2014, non sono, tuttavia, da soli sufficienti a determinare il reale grado di instabilità e conseguente inapplicabilità legislativa, legata – ad avviso dell'Autorità - a ulteriori criticità.

La prima concerne la gestione della fase transitoria: l'incapacità della Regione di programmare i tempi di entrata in vigore della nuova disciplina e i ritardi – a volte colpevoli - delle amministrazioni comunali spingono a sistematici differimenti. Dal 2013 al 2015 si contano sei ordinanze del presidente della Regione ex articolo 191, decreto legislativo n. 152 del 2006 e innumerevoli ordinanze contingibili e urgenti adottate dai sindaci.

Un ulteriore elemento disgregatore della coerenza normativa della legge regionale n. 9 del 2010 è rappresentato dalle circolari assessoriali n. 1 del 1° febbraio 2013 e n. 2 del 23 maggio 2013, adottate secondo le contingenti necessità amministrative: questo *modus operandi* ha tuttavia ingenerato un sostanziale svuotamento del principio di unicità della gestione integrata dei rifiuti, come delineato dal Codice dell'ambiente.

b) La programmazione multilivello

A fianco della normativa legislativa si collocano, poi, gli atti amministrativi generali di pianificazione e programmazione del ciclo dei rifiuti e di localizzazione degli impianti. Questi piani si susseguono – sostanzialmente – su tre livelli territoriali interessati: regionale (piano regionale di gestione dei rifiuti), d'ambito ottimale (ogni SRR adotta il proprio piano d'ambito) e comunale (ogni ARO presenta un autonomo piano d'intervento). I rapporti tra livelli di governo sono improntati alla logica della pianificazione a cascata, per cui l'esercizio delle competenze da parte del livello inferiore presuppone che quello superiore abbia esercitato le proprie, con i conseguenti rischi di paralisi decisionale. Le varie amministrazioni tuttavia faticano a dare esecuzione ai principali adempimenti loro assegnati: dal 2013 a oggi sono ancora poche le SRR che hanno adottato il piano d'ambito (cfr. articolo 9, ordinanza n. 20/Rif del 14 luglio 2015) e gli ARO (*rectius* le ARO) si rivolgono generalmente ai professionisti o alle società operanti nel settore dei rifiuti per la redazione dei piani d'intervento.

c) La sovrapposizione dei livelli di regolazione all'interno dell'ATO e la stratificazione dell'assetto organizzativo nei rapporti tra SRR e i soggetti dell'ARO.

La natura giuridica della SRR

Nonostante l'esperienza fallimentare delle 27 società d'ambito, il legislatore regionale ha tuttavia confermato il mantenimento della forma di società consortile di capitali (SpA o Srl) per l'ente di governo dell'ATO. Alla nuova SRR partecipano obbligatoriamente i comuni per il 95 per cento delle quote e la provincia di riferimento territoriale per il restante 5 per cento. Secondo quanto previsto dal comma 7 dell'articolo 6 della legge regionale n. 9 del 2010, "Per il funzionamento della SRR si applicano le norme del codice civile. L'amministrazione ed il controllo sulle società sono disciplinati altresì dagli atti costitutivi e statuti che si conformano alle previsioni di cui alla presente legge". La nuova SRR, pur non esercitando alcuna attività di impresa ma solo compiti autoritativi non può ricorrere – avendo adottato una formula organizzativa deputata all'esercizio di un'attività economica disciplinata dal codice civile – alle tutele offerte dal diritto amministrativo, *in primis* l'autotutela amministrativa. Inoltre, la disciplina codicistica sui processi decisionali societari delinea un sistema chiuso che non solo non tollera interventi esterni nella *governance* societaria da parte di organi tutori (ad esempio, la regione), ma, almeno per la società azionaria, limita l'intervento dell'assemblea dei soci in generale e del socio in particolare in spazi definiti e mai invasivi delle competenze dell'organo gestorio.

Queste brevi riflessioni inducono a ritenere che le nuove SRR sarebbero connotate dalle medesime criticità proprie delle ex società d'ambito e a suggerire la loro trasformazione in enti di diritto pubblico.

1.14 L'introduzione delle ARO con circolare assessoriale 1 febbraio 2013 e il principio di unicità della gestione integrata dei rifiuti ex articolo 200, comma 1, lett. a), del decreto legislativo n. 152 del 2006

Con riferimento al fenomeno della sovrapposizione dei livelli regolativi l'introduzione del comma 2-ter all'articolo 5 della legge regionale n. 9 del 2010, come interpretato dalla circolare assessoriale n. 1 del 1° febbraio 2013, ha determinato – attraverso la previsione delle ARO – l'attribuzione ai comuni, in forma singola o associata, della fondamentale funzione intestata alla SRR in qualità di ente di governo dell'ATO ovvero quella di procedere all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti. Non si ritiene tuttavia corretta la gestione autonoma del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti ad opera del comune che è contemporaneamente socio della SRR, per aperto contrasto col principio di unicità della gestione integrata dei rifiuti come previsto dall'articolo 200, comma 1, lettera a), del Codice dell'ambiente, secondo cui la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base – tra gli altri - del criterio del superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti. Con successiva circolare, la n. 2 del 23 maggio 2013, l'assessore regionale *pro tempore* ha introdotto – attraverso un atto amministrativo – l'ennesima deroga al comma 2-ter dell'articolo 5, legge regionale n. 9 del 2010, invitando i comuni che volessero procedere autonomamente all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti di dotarsi di un piano d'intervento, da inoltrare alla Regione per la successiva approvazione, anche in assenza del piano d'ambito di competenza della SRR di riferimento, che invece la legge regionale pone quale presupposto di legittimità della pianificazione comunale.

Evoluzione delle ARO (o degli ARO) e dei relativi piani d'intervento

Poiché in base alle disposizioni previste dall'articolo 5 comma 2-ter della legge regionale n. 9 del 2010, i comuni singoli o associati possono procedere all'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto, sulla base di perimetrazioni territoriali da loro stessi definite, su 390 comuni della Sicilia, in 260 hanno costituito l'ARO (area o ambito di raccolta ottimale) che in buona parte dei casi – per l'esattezza 103 - coincide con il comune stesso. La disamina a campione degli ARO costituiti e dei relativi piani d'intervento approvati testimonia l'evidente irragionevolezza del sistema delineato dalla legge regionale n. 9 del 2010 come interpretato dalle due circolari assessoriali del 2013 e la sostanziale inapplicabilità di alcuni piani d'intervento. Accanto agli ARO monocomunali con popolazione che supera di poco i 6.000 abitanti, ci sono degli ARO a 3 con facoltà di recesso unilaterale da parte dei comuni che ne fanno parte e casi di ARO a 4, i cui comuni tuttavia ricadono in ambiti territoriali appartenenti a 2 ATO/SRR diversi, contravvenendo peraltro a quanto stabilito dal comma 3 dell'articolo 5 della legge regionale n. 9 del 2010. Tale ultimo esempio dovrebbe spingere il legislatore regionale a ripensare la decisione di duplicare in 18 le iniziali 9 SRR (+1) che coincidevano, sostanzialmente, con il territorio delle nove province. Inoltre, l'adozione dei piani d'intervento in assenza dei piani d'ambito determina non solo un illegittimo capovolgimento della logica della pianificazione a cascata, ma anche una vera e propria frammentazione sistemica di servizi e territorio, vanificando la *ratio* dello schema delineato dal decreto legislativo n. 152 del 2006, ovvero la creazione di servizi omogenei tali da consentire economie di scala. Quanto, infine, all'analisi dei piani finanziari presentati dagli ARO assieme ai piani d'intervento, dall'indagine svolta è emerso che i comuni identificano come oneri per la gestione del servizio dei rifiuti i soli costi legati all'attuazione del piano d'intervento propriamente inteso, omettendo sia la quantificazione degli oneri che dovranno sostenere per il funzionamento della SRR di cui fanno parte (articolo 6) e per i servizi da questa erogati, sia la contabilizzazione degli oneri relativi ai debiti maturati nei confronti delle società d'ambito in liquidazione (articolo 19). Inoltre, per poter definire l'effettivo costo del servizio che poi pagheranno i cittadini attraverso l'imposta comunale, va aggiunto quanto previsto dall'articolo 7, comma 9, del decreto legge n. 78 del 2015, che impone di calcolare tra le componenti di costo della tassa sui rifiuti, anche “gli eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili con riferimento alla tariffa di igiene ambientale, alla tariffa integrata ambientale, nonché al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)”.

Il ruolo degli UREGA

Ai sensi dell'articolo 15, legge regionale n. 9 del 2010, il servizio di gestione integrata dei rifiuti viene affidato dalla SRR in nome e per conto dei comuni consorziati, che si avvale, per l'espletamento delle gare, dell'ufficio regionale espletamento gare di appalto (UREGA). Le ARO che intendano affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara pubblica devono parimenti rivolgersi, ex articolo 47, comma 20, della legge regionale n. 5 del 2014, all'UREGA, più precisamente alle competenti sezioni provinciali in cui è strutturato l'ufficio regionale. Dall'analisi dei pochi bandi pubblicati 25 si evince che il ruolo svolto dagli UREGA non sembra paragonabile a quello normalmente svolto dalla stazione unica appaltante (SUA). Gli schemi dei bandi di gara vengono infatti predisposti dai comuni, presso i quali sono conseguentemente disponibili il capitolato d'oneri e la documentazione complementare di gara. Non è chiaro, inoltre, quale dei due soggetti (ARO o UREGA) sia deputato a rispondere alle FAQ (*frequently asked questions*), né chi gestisce l'eventuale contenzioso.

d) Le ordinanze sindacali

La disamina a campione delle ordinanze sindacali, ex articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006, ha evidenziato che le stesse vengono adottate basandosi, generalmente, su un triplice ordine di considerazioni:

- sono le stesse ordinanze del presidente della Regione a testimoniare l'eccezionalità della situazione che consente, anche ai sindaci, il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti;
- le SRR, ancorché formalmente costituite, non sono tuttavia operative: non hanno adottato il rispettivo piano d'ambito e non hanno proceduto all'affidamento del servizio;
- l'ARO, sebbene costituito e con un piano d'intervento approvato dalla Regione, non può comunque indire la gara per l'affidamento del servizio ma deve obbligatoriamente rivolgersi all'UREGA provinciale, di cui però non controlla i tempi di pubblicazione del bando di gara né del successivo espletamento delle procedure concorsuali.

Delle varie giustificazioni addotte per legittimare l'emissione delle ordinanze contingibili e urgenti, come sopra sintetizzate, la meno convincente – ad avviso dell'autorità – è quella che attiene al mancato funzionamento delle SRR. I sindaci ne parlano come di un soggetto terzo, senza considerare che i comuni da loro governati sono soci di quelle società e che, conseguentemente, il loro mancato funzionamento è spesso in larga parte da addebitare a loro stessi.

Nulla evidentemente impedisce al sindaco, in presenza di una fase di stallo per l'impossibilità della SRR di assicurare il servizio, di sostituirsi all'ente preposto adottando, legittimamente, le ordinanze contingibili e urgenti a tutela della salute pubblica e dell'ambiente. L'ordinamento, tuttavia, giustifica la loro emissione solamente in presenza di casi realmente eccezionali che – in quanto tali – non possono riguardare un così alto numero di territori comunali. I sindaci, pertanto, se da un lato possono avvalersi di strumenti eccezionali quali sono le ordinanze ex articolo 191, codice dell'ambiente, dall'altro sono obbligati ad attuare ciò che l'ordinamento prescrive loro in via ordinaria ovvero essere soci attivi delle SRR alle quali il legislatore ha affidato la gestione integrata del servizio.

Conclusioni

In base a quanto sopra considerato, il consiglio dell'autorità, nella predetta seduta del 20 gennaio 2016, ha approvato le precedenti valutazioni ed autorizzato a formulare, in particolare, i seguenti rilievi:

- sul numero eccessivo dei soggetti titolari di competenze e funzioni in materia di gestione del servizio integrato dei rifiuti; si invita il legislatore regionale a:
 - i) ridurre il numero degli ATO/SRR esistenti e ad assegnare a loro il ruolo di SUA,
 - ii) intestare alla sola Regione la possibilità di individuare eventuali sub-ambiti in cui riunire gli attuali 260 ARO,
 - iii) modificare, di conseguenza, il comma 2-ter dell'articolo 5, legge regionale n. 9 del 2010,
 - iv) ripensare, inoltre, alle competenze assegnate dalla legge regionale n. 15 del 2015 in materia di gestione dei rifiuti al libero consorzio comunale;
- sulla mancanza di una pianificazione integrata: in un quadro di competenze e soggetti così complesso e variegato, le migliori pratiche che impongono un sistema di gestione integrata e

tecnologicamente evoluta hanno spesso ceduto il passo a fenomeni di frammentazione e logiche localistiche. Si rende, pertanto, necessaria un'istanza di complessiva coerenza degli atti di pianificazione;

- sull'inadeguatezza del modello societario delle SRR: ad avviso dell'autorità un'importante causa che ha determinato il blocco del meccanismo delineato dalla legge regionale n. 9 del 2010 è rappresentato dalla scelta del modello della società di capitali per l'ente di governo dell'ATO. L'analisi della giurisprudenza amministrativa ha peraltro confermato che spesso i sindaci non conoscono a fondo la disciplina codicistica che regola i rapporti tra gli stessi e le suddette società;

- sulla reiterazione delle proroghe dei contratti in essere e poche indizioni di nuove gare: la particolare complessità delle gare relative a questi servizi determina spesso la proroga della gran parte dei contratti vigenti e questa prassi, accanto alle interminabili gestioni delle società d'ambito in liquidazione, sono la causa principale dei pochi nuovi affidamenti nel settore. Si sollecita pertanto le SRR in qualità di enti di governo degli ATO a predisporre quanto prima dei nuovi bandi di gara, tenendo conto delle esigenze rappresentate dagli ARO nei relativi piani d'intervento già approvati dalla Regione, eventualmente ispirandosi al modello utilizzato da Consip nell'indire la gara comunitaria per l'affidamento del servizio di raccolta rifiuti, raccolta differenziata, trasporto dei rifiuti, igiene urbana e servizi complementari, su delega di un'unione di comuni.

1.15 Le discariche abusive e la condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea

La prima sentenza²⁴ della Corte di giustizia dell'Unione europea riguardante le discariche abusive ubicate in Italia è del 2007. La Corte ha dichiarato che il nostro Paese era venuto meno, in modo generale e persistente, agli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti stabiliti dalla:

- direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio, del 18 marzo 1991 (GU L 78);
- direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 377);
- direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU L 182).

La Commissione europea, nel 2013, ha evidenziato come l'Italia non avesse dato piena esecuzione alla sentenza del 2007, giacché 218 discariche, ubicate in 18 delle 20 regioni italiane, erano ancora non conformi alle direttive citate. La CE ha quindi nuovamente deferito il nostro Paese dinanzi alla Corte. Nel corso della seconda causa, Bruxelles ha affermato che, secondo le informazioni più recenti, 198 discariche non erano ancora conformi alla direttiva "rifiuti" e che, di

²⁴ Sentenza della Corte del 26 aprile 2007, Commissione/Italia (causa C-135/05).

esse, 14 non erano conformi neppure alla direttiva “rifiuti pericolosi”. Inoltre, sarebbero rimaste due discariche non conformi alla direttiva “discariche di rifiuti”.

Nella sentenza²⁵ del 2 dicembre del 2014, la Corte ha chiarito come la mera chiusura di un vaso ovvero la copertura dei rifiuti con terra e detriti non può essere considerata azione sufficiente al fine di ottemperare agli obblighi derivati dalla direttiva “rifiuti”.

E quindi, i provvedimenti di chiusura e di messa in sicurezza delle discariche non sono sufficienti ad adempiere a quanto stabilito dal diritto comunitario in materia. Pertanto gli Stati membri sono tenuti a verificare se sia necessario bonificare le vecchie discariche abusive e, all’occorrenza, sono tenuti a farlo. Il sequestro della discarica e l’avvio di un procedimento penale contro il gestore non costituiscono misure sufficienti.

La Corte di giustizia dell’Unione europea, inoltre, ha rilevato che l’Italia non ha rispettato il termine impartito; infatti, alla data di constatazione dell’inadempimento (fase di emissione del parere motivato), i lavori di bonifica erano ancora in corso o non erano stati iniziati in certi siti; riguardo ad altri siti, la Corte constata che non è stato fornito alcun elemento utile a determinare la data in cui detti lavori sarebbero stati eseguiti.

La Corte di giustizia dell’Unione europea, quindi, ha concluso che l’Italia non ha adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza del 2007 e che è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell’Unione. Di conseguenza, la Corte ha condannato il nostro Paese a pagare una somma forfettaria di 40 milioni di euro. La Corte ha rilevato poi che l’inadempimento perdura da oltre sette anni e che, dopo la scadenza del termine impartito, le operazioni sono state compiute con grande lentezza; un numero importante di discariche abusive si registra ancora in quasi tutte le regioni italiane. E’ stata quindi prevista una penalità decrescente, il cui importo sarà ridotto progressivamente in ragione del numero di siti che saranno messi a norma conformemente alla sentenza, computando due volte le discariche contenenti rifiuti pericolosi. L’imposizione su base semestrale consentirà di valutare l’avanzamento dell’esecuzione degli obblighi da parte dell’Italia. La prova dell’adozione delle misure necessarie all’esecuzione della sentenza del 2007 dovrà essere trasmessa alla Commissione prima della fine del periodo considerato.

La Corte ha condannato quindi l’Italia a versare altresì una penalità semestrale a far data dal 2 dicembre 2014 e fino all’esecuzione della sentenza del 2007. La penalità sarà calcolata, per quanto riguarda il primo semestre, a partire da un importo iniziale di 42.800.000 euro. Da tale importo saranno detratti 400.000 euro per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma ed 200.000 euro per ogni altra discarica messa a norma. Per ogni semestre successivo, la penalità sarà calcolata a partire dall’importo stabilito per il semestre precedente detraendo i predetti importi in ragione delle discariche messe a norma in corso di semestre.

L’Italia ha già pagato la somma forfettaria ed il 13 luglio 2015 la Commissione europea ha inviato al nostro Paese una lettera con cui sollecita il pagamento della penale dovuta per il primo

²⁵

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160245&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&di=&occ=first&part=1&cid=554988>

semestre successivo alla sentenza. La somma richiesta in tale lettera ammonta a 39.800.000 euro importo dal quale si evince come l'Italia abbia bonificato solo poche discariche rispetto alle 198 oggetto della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

V'è da ricordare come su questo argomento, giovedì 18 dicembre 2014 presso le Commissioni riunite (VIII e XIV) della Camera dei deputati, è stato ascoltato il Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, Gian Luca Galletti, che, tra le altre cose, ha dichiarato: “le somme delle sanzioni pagate dallo Stato italiano sono oggetto del diritto di rivalsa da parte del Ministero dell'economia e delle finanze nei confronti delle regioni secondo gli importi a ciascuno spettanti, computando le discariche di pertinenza secondo quanto disposto dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234”.

Nella seguente tabella si riportano le discariche siciliane oggetto della condanna da parte della Corte.

Sicilia	Discarica (comune)	Discarica (località)
1	S. Filippo del Mela	Contrada S. Agata
2	Cammarata	Contrada S. Martino
3	Racalmuto	Oliva Troiana
4	Siculiana	Contrada Scalilli
5	Leonforte	Contrada Tumminella
6	Augusta	Campo Sportivo
7	Augusta	Rada di Augusta
8	Paternò	Contrada Petulenti
9	Monreale	Contrada Zabbia
10	Mistretta	Contrada Muricello
11	Cerda	Contrada Caccione
12	Priolo Gargallo	Penisola Magnisi

La Regione siciliana, su richiesta della Commissione bicamerale, ha inviato un documento²⁶ relativo allo stato dell'arte delle discariche abusive ubicate sul proprio territorio al 4 giugno 2015, che risulta il seguente:

1) Comune di Racalmuto - ex discarica c/da Oliva Troiana:

Trattasi di un sito oggetto di abbancamento di rifiuti solidi urbani negli anni '60. A seguito di sopralluogo, effettuato in data 23 marzo 2015, è stata accertata la reale condizione del sito ed è stato concordato con il comune di Racalmuto di attivare un piano di indagine preliminare le cui risultanze analitiche, è assai verisimile pensare, potrebbero evidenziare assenza di contaminazioni e quindi la chiusura del procedimento ambientale. Da successive interlocuzioni con il comune è stato acquisito, per le vie brevi, che lo stesso si è attivato per elaborare apposita perizia e contestualmente avviare le attività di indagini preliminari le cui risultanze analitiche saranno disponibili entro il 30 giugno 2015.

²⁶ Doc. 487/6

2) Comune di Siculiana - c/da Scalini:

In data 23 marzo 2015 è stato effettuato un sopralluogo che ha consentito di accertare che il progetto definitivo, agli atti dello scrivente, necessita di essere rivisto e rimodulato in considerazione del fatto che non sussistono particolari problematiche di natura ambientale. Il comune ha già trasmesso il progetto esecutivo relativo all'intervento di messa in sicurezza, di cui alla nota prot. 17784 del 21 aprile 2015, per un importo di euro 269.000,00.

3) Comune di Cammarata - c/da S. Martino

Trattasi di una ex discarica che ha esaurito la sua vita utile già nell'anno 1988 e su cui non si è più abbancato da quella data. Il comune si è attivato trasmettendo il progetto esecutivo, acquisito con nota prot. 17470 del 20 aprile 2015. Il fabbisogno finanziario dell'intervento, pari ad euro 462.000,00, risulta inferiore alla disponibilità prevista dall'APQ che è di euro 522.400,00.

4) Comune di Monreale - c/da Zabbia:

Al momento attuale risulta agli atti un progetto preliminare di importo stimato pari ad euro 414.782,25. A seguito del tavolo tecnico del 10 marzo 2015 è stato condiviso un cronoprogramma che individuava la data ultima del 31 marzo 2015 per la presentazione del progetto esecutivo. In data 16 marzo 2015 è stato effettuato un sopralluogo congiunto con i tecnici del comune presso il sito interessato con redazione di apposito verbale rappresentando l'urgenza di redigere un elaborato progettuale che prevedesse la messa in sicurezza del sito. Alla data odierna non risulta pervenuto alcun elaborato progettuale; il comune è stato sollecitato, con nota prot. 17530 del 20 aprile 2015 e con nota prot. 22458 del 20 maggio 2015, ad elaborare la relativa progettazione e trasmetterla a questo dipartimento. Si è in attesa dell'elaborato progettuale.

5) Comune di Cerda - c/da Caccione:

Agli atti è presente un progetto definitivo di cui è in fase di redazione la stesura finale esecutiva per un importo di euro 617.702,21. Da contatti per le vie brevi con l'amministrazione comunale, sono state acquisite garanzie che entro il 15 giugno 2015 il progetto esecutivo sarà trasmesso al dipartimento regionale.

6) Comune di Mistretta - c/da Muricello:

Con precedenti comunicazioni sono già stati forniti aggiornamenti al Ministero dell'ambiente, evidenziando che l'intervento di messa in sicurezza è stato ultimato in data 10 novembre 2014, come si evince dal certificato di ultimazione dei lavori. Lo stato di fatto costituisce elemento sufficiente per dimostrare l'ottemperanza alla sentenza della Corte di giustizia europea.

7) Comune di San Filippo del mela - c/da S. Agata:

Come già comunicato con le diverse note di aggiornamento al Ministero dell'ambiente, l'intervento di messa in sicurezza è stato realizzato, come si evince dal certificato di regolare esecuzione redatto in data 9 settembre 2014. Tale stato di fatto costituisce elemento sufficiente per dimostrare l'ottemperanza alla sentenza della Corte di giustizia europea.

8) Comune di Leonforte - c/da Tumminella - Granfonte: