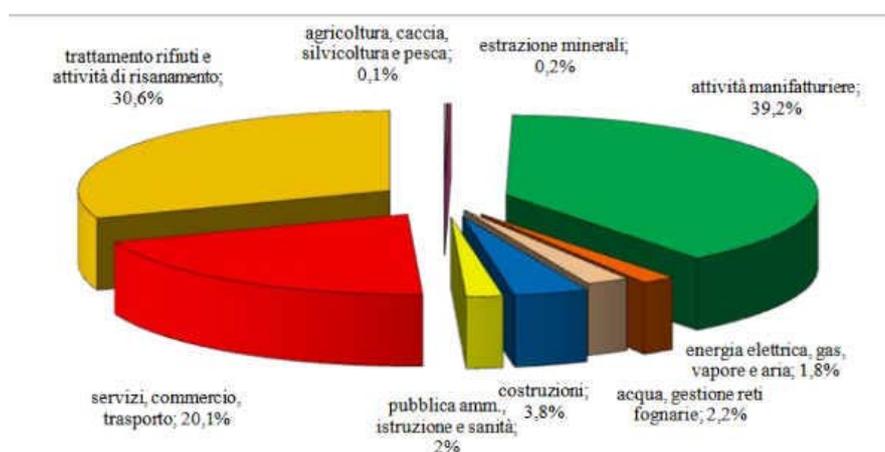


L'analisi dei dati per tipologia di rifiuti speciali pericolosi pone in evidenza che il 27 per cento della produzione dell'anno 2015 è costituito dai rifiuti prodotti dal trattamento dei rifiuti e delle acque reflue, mentre una percentuale pari al 20,9 per cento è rappresentata dai rifiuti che raggruppano, tra gli altri, i veicoli fuori uso, le apparecchiature elettriche ed elettroniche, le batterie e gli accumulatori.

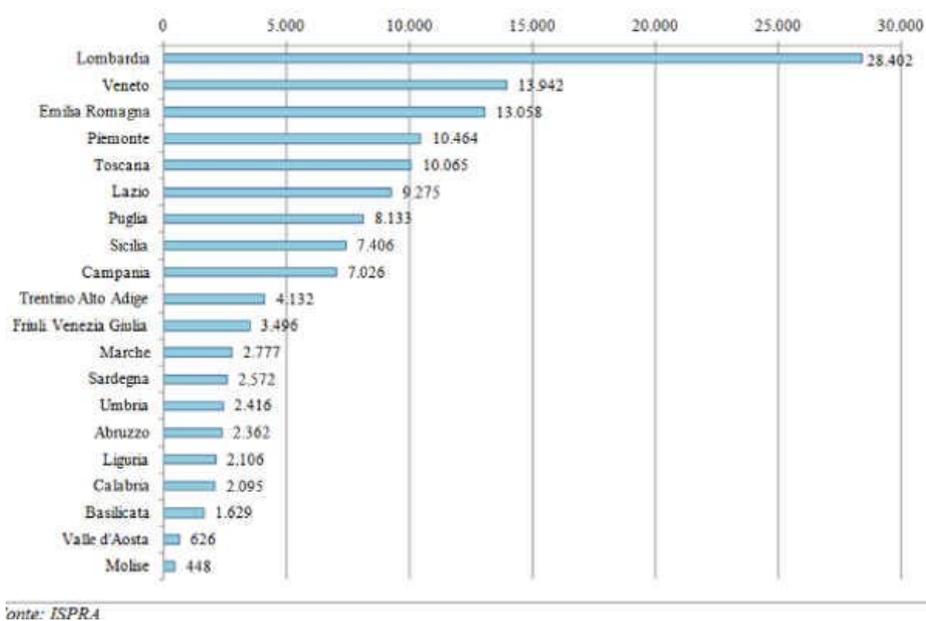
I rifiuti del comparto chimico rappresentano, nel loro insieme, una percentuale pari al 13,7 per cento circa del totale prodotto, mentre gli oli esauriti e i combustibili liquidi e i rifiuti derivanti dalle operazioni di costruzione e demolizione si attestano, rispettivamente, all'8,8 per cento e all'8,6 per cento.



3. Produzione di rifiuti speciali a livello territoriale: macro aree e regioni

I maggiori valori di produzione totale dei rifiuti speciali, tenuto conto delle dimensioni territoriali e della distribuzione del tessuto produttivo, si concentrano nel nord Italia con 76,2 milioni di tonnellate (57,6 per cento circa del dato complessivo nazionale).

La produzione del centro si attesta a 24,5 milioni di tonnellate (18,5 per cento del totale nazionale), mentre quella del sud a quasi 31,7 milioni di tonnellate (23,9 per cento).



A livello regionale la Lombardia produce, da sola, il 37,3 per cento circa del totale dei rifiuti speciali generati dal nord Italia, con circa 28,4 milioni di tonnellate, seguita dal Veneto (13,9 milioni di tonnellate, corrispondenti al 18,3 per cento), dall'Emilia-Romagna (quasi 13,1 milioni di tonnellate, 17,1 per cento) e dal Piemonte (circa 10,5 milioni di tonnellate, 13,7 per cento).

Tra le regioni del centro i maggiori valori di produzione si riscontrano nella Toscana, con 10,1 milioni di tonnellate (41 per cento della produzione dell'intera macroarea) e nel Lazio, con quasi 9,3 milioni di tonnellate (37,8 per cento).

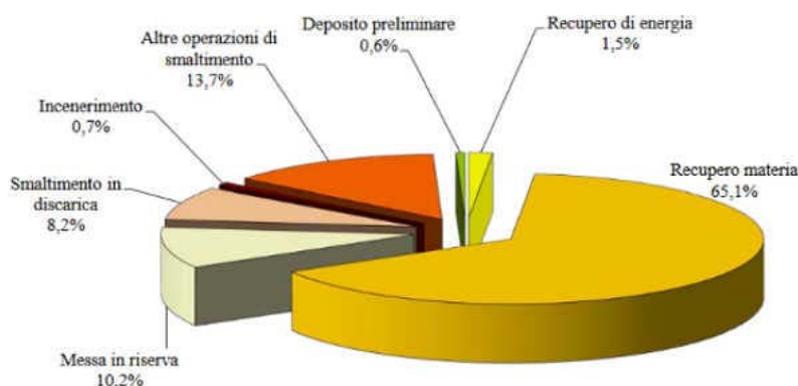
Al sud, la Puglia, con una produzione complessiva di rifiuti speciali, pari a oltre 8,1 milioni di tonnellate di rifiuti speciali, rappresenta il 25,7 per cento del totale della macroarea geografica, seguita dalla Sicilia, con 7,4 milioni di tonnellate (23,4 per cento) e dalla Campania (7 milioni di tonnellate, 22,2 per cento).

4. La gestione dei rifiuti per tipologia

4.1 I rifiuti speciali

Nel 2015 i rifiuti speciali gestiti in Italia sono 136 milioni di tonnellate, di cui 127,7 milioni di tonnellate (93,8 per cento) sono non pericolosi e i restanti 8,4 milioni di tonnellate (6,2 per cento) sono pericolosi.

Nel complesso, nel 2015, i rifiuti speciali sottoposti ad operazioni di recupero di materia ed energia sono circa 90,6 milioni di tonnellate, mentre quelli avviati ad operazioni di smaltimento, sono circa 30,8 milioni di tonnellate.



In particolare, i rifiuti recuperati sotto forma di materia sono circa 88,6 milioni di tonnellate (pari al 65,1 per cento del totale), il recupero di energia interessa 2 milioni di tonnellate (1,5 per cento del totale), lo smaltimento in discarica rappresenta l'8,2 per cento (11,2 milioni di tonnellate), mentre i rifiuti avviati ad altre operazioni di smaltimento sono 18,6 milioni di tonnellate (13,7 per cento). E' residuale, invece, l'incenerimento, con 990 mila tonnellate (0,7 per cento); la "messa in riserva" e il "deposito preliminare" sono, rispettivamente, il 10,2 per cento e lo 0,6 per cento.

4.2 I rifiuti non pericolosi

I rifiuti non pericolosi interessano complessivamente 127,7 milioni di tonnellate. Il recupero di materia, con 86,3 milioni di tonnellate (67,6 per cento del totale dei non pericolosi gestiti), è predominante rispetto alle altre operazioni di recupero/smaltimento. Tra quelli avviati al recupero di materia, prevalgono, con 51,8 milioni di tonnellate, i rifiuti inorganici. Le quantità avviate ad "altre operazioni di smaltimento" sono pari a 14,8 milioni di tonnellate, l'11,6 per cento del totale gestito; il 7,8 per cento dei rifiuti non pericolosi, corrispondente a 9,9 milioni di tonnellate, viene invece smaltito in discarica.

4.3 I rifiuti pericolosi

In merito ai rifiuti speciali pericolosi, pari a 8,4 milioni di tonnellate, si segnala che il quantitativo avviato a recupero di materia è pari a 2,2 milioni di tonnellate, ossia il 26,3 per cento del totale dei rifiuti pericolosi gestiti. L'operazione più diffusa è rappresentata da "riciclo/recupero

dei metalli o composti metallici” e costituisce il 39,4 per cento del totale dei rifiuti pericolosi avviati a recupero di materia.

Le “Altre operazioni di smaltimento”, invece, hanno interessato 3,8 milioni di tonnellate di rifiuti pericolosi (45 per cento). La forma maggiormente utilizzata è il trattamento chimico-fisico (D9), con 3,1 milioni di tonnellate, pari al 53,3 per cento del totale pericoloso smaltito. In discarica sono avviati 1,3 milioni di tonnellate di rifiuti speciali pericolosi (15,3 per cento).

Tutti dati sopra esposti sul ciclo dei rifiuti nella regione Toscana sono stati desunti dalla citata relazione dell’ARPA Toscana del 9 ottobre 2017 (doc. 2303/1/2).

PARTE II - L'ATO TOSCANA SUD

Capitolo 1 - Quadro generale

1. Il contratto per la gestione integrata dei rifiuti dell'ATO Toscana Sud

L'autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ATO Toscana Sud è un ente avente personalità giuridica di diritto pubblico e rappresentativo di tutti i comuni compresi nelle province di Arezzo, Siena e Grosseto, nonché di sei comuni della Val di Cornia, in provincia di Livorno, per complessivi 106 comuni.

L'ATO Toscana Sud è stata costituita, ai sensi della legge regionale Toscana n. 69 del 2011 (a decorrere dal 1° gennaio 2012) e svolge le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

A seguito di gara svolta per l'affidamento del servizio per la gestione integrata dei rifiuti in tutti i comuni rappresentati, l'ATO Toscana Sud, rappresentata dall'allora direttore generale Corti Andrea, e la Società Servizi Ecologici Integrati (SEI) Toscana società consortile arl (poi SEI Toscana srl), rappresentata da Vigni Fabrizio², hanno sottoscritto il relativo contratto per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti, in data 27 marzo 2013 (registrato a Siena il 8 aprile 2013 n. 2090 Serie IT), per la durata di venti anni (doc. 2467/2).

Il valore dell'appalto è pari a euro 171.608.333,71 annui (che moltiplicati per il numero degli anni vale circa euro 3,5 miliardi).

Al riguardo, il Vigni non solo rivestiva la carica di presidente di SEI Toscana, ma era anche il presidente del CdA della società capogruppo, nonché mandataria, Siena Ambiente spa (detenuta nella misura del 60 per cento da vari comuni e dalla provincia di Siena e per il 40 per cento da STA spa). Per completezza, va detto che amministratore delegato e legale rappresentante di SEI Toscana era Organni Eros. Tutti i soggetti che hanno sottoscritto il contratto di appalto sono stati coinvolti in una inchiesta della procura della Repubblica presso il tribunale di Firenze, di cui si parlerà di seguito.

La relativa gara d'appalto era stata indetta dall'ente pubblico regionale comunità d'ambito Toscana Sud (poi denominato ATO Toscana Sud), con determina del direttore generale dell'ATO Toscana Sud (il predetto Corti Andrea) in data 5 luglio 2010 e aggiudicata, con provvedimento del 22 ottobre 2012, al raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) "Progetto SEI" (poi SEI Toscana srl).

² Fabrizio Vigni è stato audito dalla Commissione il 20 dicembre 2017.

Il raggruppamento temporaneo di imprese era costituito da Siena Ambiente spa (società mista pubblico-privata), con il ruolo di capogruppo mandataria, e da altre 5 (cinque) imprese mandanti:

- 1) la Cooperativa lavoratori ausiliari del traffico (L.A.T.), di seguito denominata Cooplat (privata);
- 2) l'AISA (Arezzo Impianti e Servizi Ambientali) spa (pubblica, del comune di Arezzo);
- 3) la COSECA spa (pubblica di comuni della provincia di Grosseto);
- 4) la Unieco Soc. Coop. (privata);
- 5) La Castelnuovese Soc. Coop. (privata).

Successivamente, sono state cooptate, quali mandanti, le seguenti società:

- 6) la Centro Servizi Ambiente-Impianti spa (pubblica, della provincia di Arezzo);
- 7) la Casentino Servizi srl (pubblica); la Centro Servizi Ambiente spa (pubblica);
- 8) la C.R.C.M. srl (privata); la ECOLAT srl (privata);
- 9) la Società Toscana Ambientale S.T.A. spa (privata);
- 10) la Revet spa (privata).

All'esito dell'operazione, la RTI era costituita da imprese a maggioranza del capitale pubblico, con una quota pari al 66,03 per cento; con determina, n. del 22 ottobre 2012, il direttore generale dell'ATO Toscana Sud, Andrea Corti, aggiudicava, in via definitiva, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani in favore di RTI.

Tuttavia è accaduto che, ad oggi, a seguito di aumenti del capitale sociale, sottoscritti solo dai soci privati, la quota di capitale di proprietà di soci a maggioranza del capitale in mano ad enti pubblici è diminuita dall'originario 66,03 per cento al 48,06 per cento e la componente privata della società ha acquisito il controllo della società.

Di conseguenza, il consiglio di amministrazione di SEI Toscana srl è composto da n. 5 soggetti di indirizzo della società Toscana Ambientale S.T.A., da n. 1 di Siena Ambiente, da n. 1 di CSAI e da n. 2 del comune di Grosseto, che avendo venduto la propria partecipazione, sono di indirizzo del socio privato Cooplat. Il servizio ha avuto inizio nel gennaio 2014.

Dal bando di gara erano stati esclusi gli impianti di smaltimento dei rifiuti, lasciati nella disponibilità dei proprietari/gestori, che tuttavia - non a caso - facevano parte del raggruppamento temporaneo di imprese della Servizi Ecologici Integrati-SEI Toscana srl.

In particolare, va rilevato che vi è stata una precisa scelta politica, sollecitata dai comuni sede di impianti (Poggibonsi, Abbadia San Salvatore, Asciano, Arezzo, Scarlino, Civitella Paganico), in quanto, come ha spiegato il sindaco di Siena, Bruno Valentini, nel corso della sua audizione del 19 luglio 2017: "...un conto è avere un impianto controllato dal tuo comune o da una società in cui il

tuo comune è la maggioranza, altro conto è fare una gara e non sapere chi controlla, che rifiuti mi porteranno domani”.

Merita di essere sottolineato il fatto che il bando di gara presentava due punti fondanti, che ne giustificavano la durata ventennale del servizio. Il primo è rappresentato dall’impegno del concessionario di realizzare un impianto di recupero di energia da digestione anaerobica (biodigestore), situato nel comune di Terranuova Bracciolini e un impianto di termovalorizzazione dei rifiuti situato nel comune di Arezzo, frazione di San Zeno (valore in euro, circa 90.000.000,00). Il secondo punto fondamentale del bando di gara è costituito dall’impegno del soggetto aggiudicatario di corrispondere ai precedenti gestori i crediti TIA (Tariffa di igiene ambientale), per un ammontare non ben definito ma, comunque, indicato in una misura non inferiore a 10,5 milioni di euro, somma destinata a lievitare almeno sino a 15 milioni di euro.

I precedenti gestori di impianti, che andavano rimborsati sono: “AISA (Arezzo Impianti e Servizi Ambientali) spa”, “Siena Ambiente spa” e la società ASIU della Val di Cornia, un soggetto che, così come ha riferito il direttore generale della società Servizi Ecologici Integrati-SEI Toscana srl, Alfredo Rosini, nel corso dell’audizione del 19 luglio 2017, si è aggiunto nel 2015.

2. La vicenda penale e la gestione straordinaria del contratto di affidamento del servizio

Come si è sopra accennato, la vicenda contrattuale ha avuto uno sviluppo inatteso quando, nell’ambito del procedimento penale n. 21127/14 mod. 21 RGNR della procura della Repubblica presso il tribunale di Firenze e n. 2049/16 RGGIP (cosiddetta operazione “*Clean City*”), con ordinanza di applicazione di misure cautelari del 3 novembre 2016, il GIP del tribunale di Firenze (doc. 1612/2), ha contestato il reato di turbata libertà degli incanti, di cui all’articolo 353 del codice penale (capo A), a Corti Andrea, Vigni Fabrizio e Organni Eros, nelle rispettive qualità sopra indicate, nonché a Buzzichelli Marco, amministratore delegato e legale rappresentante di Siena Ambiente spa, mandataria del RTI Servizi Ecologici Integrati-SEI Toscana srl, che si era aggiudicata l’appalto, e a Menaldi Valerio e D’Onza Tommaso, all’epoca dei fatti, partner dello studio legale M.M.&A (Mariani Menaldi & Associati), incaricati dal presidente dell’ATO Toscana Sud, Corti Andrea, di svolgere attività propedeutica alla individuazione del gestore unico del servizio di gestione integrata dei rifiuti, con studio e predisposizione di tutti i documenti di gara, compreso il bando e gli atti connessi e dipendenti.

Inoltre, a Corti Andrea il GIP ha contestato anche il reato di corruzione, di cui agli articoli 81, 319 del codice penale (capo B), nonché il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità, di cui agli articoli 81, 319 *quater* del codice penale (capo D). A Organni Eros, Vigni Fabrizio e Buzzichelli Marco il GIP ha contestato il reato di cui agli articoli 110, 321 del codice penale perché,

in concorso tra di loro, avevano corrotto il Corti, nella sua qualità di direttore generale dell'ente appaltante.

Con la suddetta ordinanza, il GIP ha applicato a Corti Andrea la misura cautelare degli arresti domiciliari e agli altri imputati varie misure interdittive.

Il GIP di Firenze ha poi emesso, in data 15 febbraio 2017, un decreto di sequestro preventivo, finalizzato alla confisca, anche per equivalente, nei confronti di Andrea Corti, fino alla concorrenza di euro 396.000,00, che è stato interamente eseguito. Quindi, in data 13 gennaio 2017, il tribunale distrettuale del riesame di Firenze ha revocato l'interdizione all'avvocato Valerio Menaldi e ridotto a sei mesi l'interdizione nei confronti di Eros Organni e Marco Buzzichelli, mentre in data 26 gennaio 2017 il GIP ha revocato a Corti Andrea la misura cautelare degli arresti domiciliari, sostituendola con il divieto di acquisire o esercitare pubblici uffici o servizi, di esercitare uffici direttivi di persone giuridiche e di imprese, nonché di esercitare in qualunque forma attività di impresa per 9 mesi. In data 14 novembre 2017 la procura della Repubblica presso il tribunale di Firenze ha trasmesso il fascicolo al GUP.

A seguito della vicenda penale anzidetta, il prefetto della provincia di Siena, con provvedimento n. 6898 del 17 marzo 2017, notificato in data 20 marzo 2017 (doc. 2154/2), su proposta dell'autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ha disposto - ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014 - la straordinaria e temporanea gestione, per la durata di mesi tre, dell'impresa appaltatrice (Servizi Ecologici Integrati-SEI Toscana srl (CF 01349420529), con sede legale in Siena, via Fontebranda n. 65), limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto.

Contestualmente, con lo stesso decreto, il prefetto di Siena ha nominato, quali amministratori straordinari, il dottor Maurizio Galasso, il dottor Paolo Longoni e il dottor Salvatore Santucci, con riguardo sia al contratto per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti nei comuni compresi nell'ATO Toscana Sud, sia ai successivi contratti stipulati dalla medesima società, in esecuzione delle previsioni contrattuali contenute nel medesimo contratto di appalto (doc. 2472/2/3/4)

Nella specie, accade che l'amministrazione straordinaria gestisce il contratto di servizio e ne intercetta gli utili, mediante una gestione separata. Invero, ogni mese, per il momento solo sulla base di un calcolo presunto, determinato e comunicato anche all'organo vigilante - che è il prefetto di Siena - viene intercettata una somma, che gli amministratori straordinari depositano su un conto separato. Nel caso in cui l'esito del procedimento penale in corso determinasse l'illiceità dell'appalto o della concessione (secondo l'opinione degli amministratori straordinari e, alla luce di quanto si dirà di seguito, in quanto il contratto concluso tra l'ATO Sud e la Servizi Ecologici

Integrati-SEI Toscana srl “è un appalto vestito da concessione”), gli utili dovranno essere restituiti alla stazione appaltante, non potendo l'appaltatore beneficiare di utili illecitamente percepiti. Viceversa, se all'esito del suddetto procedimento penale, emergesse che l'appalto è stato aggiudicato in modo corretto, gli utili della gestione commissariale spetteranno all'appaltatore.

3. Il ruolo degli amministratori straordinari

Il ruolo specifico degli amministratori straordinari, quali soggetti di garanzia, è quello di accertare che, nel corso del mandato loro conferito, il contratto venga gestito correttamente e di intervenire al ripristino delle regole, nel caso in cui si verificano problematiche siffatte. Dunque, gli amministratori straordinari non sono un soggetto regolatore del rapporto contrattuale, che fa capo all'ATO Sud Toscana, ma rappresentano la società appaltatrice, cioè la Servizi Ecologici Integrati-SEI Toscana srl e, come tali, hanno rapporti con la controparte contrattuale, che è l'ATO Toscana Sud, come confermato dal fatto che i suddetti amministratori straordinari hanno presentato ricorso al TAR contro la determina di ATO, che ha deliberato la tariffa.

Tuttavia, come ha riferito testualmente il dottor Paolo Longoni, uno dei tre amministratori straordinari, nel corso della sua audizione del 19 luglio 2017, accade che, in questo momento, l'ATO Sud Toscana “...non esiste”, in quanto sta attraversando un periodo di gestione molto difficile e, di fatto, non svolge alcun controllo sulla regolare esecuzione del contratto di appalto concluso con la Servizi Ecologici Integrati-SEI Toscana srl.

La ridotta operatività dell'ATO nasce dalle vicende giudiziarie sopra menzionate, in quanto, dopo l'allontanamento del Corti, il presidio della direzione risulta affidato a un facente funzioni, mentre il responsabile unico del procedimento (RUP), l'ingegner Enzo Tacconi - a suo tempo, nominato dallo stesso Corti, con determina n. 43 del 7 ottobre 2010 - svolgeva, peraltro, già in precedenza, solo ed esclusivamente attività di natura prettamente operativa ed esecutiva, su disposizione del Corti.

Comunque, di recente, l'ATO Toscana Sud ha nominato il nuovo direttore generale, nella persona del dottor Paolo Diprima, già direttore dell'ente di governo del bacino rifiuti Venezia, che ha preso servizio in data 1° ottobre 2017. Secondo la prospettazione del dottor Longoni, accanto ai limiti di carattere soggettivo in seno all'ATO Sud Toscana, vanno annoverati anche limiti oggettivi, derivanti dall'incertezza e dalla complessità strutturale del contratto di appalto concluso con la Servizi Ecologici Integrati-SEI Toscana srl.

Si tratta di un contratto che, calato nella realtà operativa di tutti i giorni, impone una capacità da parte dell'ATO di entrare nel merito di una serie di questioni, che tuttavia l'ATO Toscana Sud nella sua attuale struttura incontra difficoltà a risolvere.

Invero, vi sono problemi difficilmente risolvibili, come ad esempio, l'acquisto dei crediti TIA, che oggettivamente, per come è stato formulato il bando di gara, lascia spazio a interpretazioni, che necessitano di un'attenzione significativa e di un approfondimento rilevante.

Tutto ciò osservato, va detto che, in prossimità della scadenza dell'incarico, in data 14 giugno 2017, gli amministratori straordinari hanno inviato al prefetto di Siena una dettagliata "Relazione sullo stato di avanzamento dell'amministrazione straordinaria della Servizi Ecologici Integrati Toscana srl", dalla quale emergono molteplici e rilevanti profili di criticità in ordine alle seguenti tematiche: A) la struttura societaria; B) l'applicazione del contratto di servizio; C) la qualificazione tecnica dei soci industriali; D) gli equilibri di bilancio di Servizi Ecologici Integrati-SEI Toscana srl (doc. 2147/2).

Le suddette criticità sono state riprese dal provvedimento prefettizio del 19 giugno 2017 (doc. 2154/2), che ha disposto la proroga dell'amministrazione straordinaria di ulteriori mesi nove, che di conseguenza andrà a scadere nel mese di marzo 2018.

Nella parte motiva, il suddetto provvedimento di proroga dell'amministrazione straordinaria riprende i principali rilievi contenuti nella relazione degli amministratori straordinari del contratto di appalto e li riassume, come di seguito riportati:

1. il ruolo minoritario assunto nella compagine societaria dai soci con capitale a maggioranza pubblico, proprietari della gran parte degli impianti, le cui quote di partecipazione nel raggruppamento temporaneo di imprese della SEI Toscana srl, come si è visto, si sono ridotte dall'iniziale 66,03 per cento all'attuale 48,06 per cento, a seguito di successivi aumenti di capitale operati, ai quali le società pubbliche non avevano aderito. In particolare, la maggioranza pubblica era stata perduta, in quanto i comuni di Siena e di Arezzo, per difficoltà finanziarie, avevano ceduto le rispettive partecipazioni azionarie al soggetto privato;

2. la previsione, nell'ambito di successivi accordi contrattuali, di disposizioni in virtù delle quali, a fronte di uno "sconto", per il primo quadriennio, dell'importo del corrispettivo dovuto dai comuni compresi nell'ATO Toscana Sud, è stato riconosciuto a SEI Toscana il prolungamento del termine ventennale di durata del contratto di servizio, da determinarsi in conformità "alle previsioni di legge";

3. la determinazione, sempre nell'ambito di successivi accordi integrativi, di una modalità di pagamento del corrispettivo dovuto dai comuni, che comporta una minore esposizione finanziaria media per la società Servizi Ecologici Integrati-SEI Toscana srl, ovvero, 60 giorni data fattura, da emettere mensilmente anziché ogni tre mesi, con pagamento a 30 giorni, come originariamente previsto nel contratto di servizio;

4. la circostanza che il capitale sociale del “socio privato industriale” S.T.A. spa, detentore in atto della quota maggioritaria di SEI Toscana (26 per cento), fa capo a una società (UCH srl), il cui capitale risulta in gran parte posseduto da due società cooperative, facenti parte anch’esse della compagine societaria di SEI Toscana, quali “soci privati industriali”, di cui l’una è stata dichiarata fallita (La Castelnuovese soc. coop.), mentre l’altra versa in liquidazione coatta amministrativa (UNIECO soc. coop.), con la conseguenza che le fonti di finanziamento del socio di maggioranza sono venute meno;

5. l’ulteriore circostanza che il medesimo “socio privato industriale” S.T.A. spa, in virtù di patti parasociali e norme statutarie, dispone del controllo, di fatto, della società Servizi Ecologici Integrati-SEI Toscana srl, sicché ha la possibilità di indicare l’amministratore delegato (il quale, a sua volta, designa il direttore generale), tant’è che al momento ha già provveduto a nominare cinque dei nove consiglieri di amministrazione. Tale circostanza è stata confermata dal presidente di SEI Toscana, Roberto Paolini, il quale, nel corso dell’audizione del 19 luglio 2017, ha riferito che, in effetti, 5 consiglieri sono di S.T.A. spa, 1 consigliere è di Siena Ambiente, 1 di CSAI e 2 dovrebbero essere del comune di Grosseto; tuttavia, avendo quest’ultimo venduto la partecipazione, di fatto, l’indirizzo era di Cooplat soc. coop.). In conclusione, i soci privati detengono il potere decisionale di SEI Toscana.

6. la costituzione, da parte di un altro dei “soci privati industriali” (Cooplat soc. coop.), di pegni di rilevante importo, in favore di terzi estranei alla compagine societaria di SEI Toscana, a valere su quote dal medesimo socio detenute in SEI Toscana, in violazione dell’espresso divieto, contenuto nel contratto di servizio, per il primo quinquennio, di costituire o trasferire diritti reali di qualsiasi genere sulle quote della società affidataria del servizio di gestione integrata dei rifiuti, con la conseguenza - si legge nella relazione - che “...gli equilibri di SEI Toscana, che riducono la presenza dei soci a maggioranza pubblica ad una dimensione minoritaria, sembrano essere stati conseguiti anche con la garanzia reale, diretta ed indiretta, sulle quote della medesima SEI Toscana”;

7. la mancata definizione, secondo le integrazioni suggerite dall’organismo di vigilanza, del “Modello di organizzazione, gestione e controllo” di SEI Toscana, ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001”;

8. la perdurante incertezza in ordine ad aspetti essenziali del contratto di servizio, tra cui, in particolare, la determinazione del corrispettivo definitivo dovuto dai comuni per il servizio di gestione integrata dei rifiuti, con conseguente indeterminazione dei ricavi aziendali e degli utili che gli amministratori straordinari sono tenuti ad accantonare nel corso dell’espletamento del loro mandato;

9. la difficoltà, nell'attuale quadro finanziario e societario, di ottemperare impegni contrattuali di non secondario rilievo, tra i quali vengono segnalati: A) il pagamento dei crediti della tariffa di igiene ambientale (TIA) non riscossi dai precedenti gestori dei servizi; B) la realizzazione dei previsti investimenti negli impianti - allo stato - non più attuabili da SEI Toscana al proprio interno o con propri soci, a causa delle vicende societarie che - come sopra ricordato - hanno investito alcuni dei "soci privati industriali", titolari delle qualificazioni necessarie per le opere infrastrutturali in argomento (La Castelnuovese soc. coop. e UNIECO soc. coop., entrambe assoggettate a procedure concorsuali, che a loro volta posseggono la S.T.A. spa);

10. le complesse e consistenti conflittualità in essere con alcuni soci fornitori, tra cui la già citata Cooplat soc. coop., affidataria di una parte significativa del vizio di raccolta e spazzamento nei comuni della provincia di Grosseto, in ordine ai corrispettivi dovuti da SEI Toscana;

11. la mancata definizione, da parte dell'autorità d'ambito (ATO Toscana Sud), di modalità e criteri di verifica del rispetto del contratto di servizio, anche ai fini della determinazione del corrispettivo definitivo.

Infine, su un piano più generale, meritevole di attenta considerazione è anche la mancata adozione da parte di ATO Toscana SUD, a distanza di oltre 3 anni dall'inizio del servizio (gennaio 2014), del piano d'ambito previsto dall'articolo 201 del decreto legislativo n. 152 del 2006 che, viceversa, avrebbe dovuto precedere lo stesso contratto di servizio, quale fondamentale strumento di pianificazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, propedeutico ai conseguenti affidamenti mediante procedure di gara.

Invero, nella specie, si continua a fare riferimento al piano straordinario, previsto dalla legge regionale istitutiva delle attuali ATO (legge della regione Toscana n. 61 del 2007), per consentire i primi affidamenti, nell'immediato e nelle more della definizione del piano d'ambito.

In realtà, il piano straordinario è ancora quello adottato nel mese di aprile 2008 dalle preesistenti comunità d'ambito di Siena, Arezzo e Grosseto, prima che venisse costituito l'ATO Toscana Sud (novembre 2008).

Alle carenze gestionali, come sopra rappresentate, si aggiungono dubbi, di non trascurabile rilievo, in ordine alla qualificazione giuridica del contratto di servizio (appalto o concessione di servizi) e, di conseguenza, sulla facoltà o meno della società di avvalersi per l'esecuzione del contratto di servizio, di soggetti terzi, mediante procedure di affidamento diretto, come in effetti accade.

4. La situazione nell'ambito dell'amministrazione straordinaria

Il 19 luglio 2017, nell'ambito della missione svolta dalla Commissione in Toscana, sono stati auditi gli amministratori straordinari del contratto di servizio della società Servizi Ecologici Integrati-SEI Toscana srl (Maurizio Galasso, Paolo Longoni, Salvatore Santucci).

In particolare, il dottor Paolo Longoni, dopo avere premesso di avere trasmesso la relazione trimestrale al prefetto di Siena - inviata, per conoscenza, anche all'ANAC - sull'esito del primo periodo di amministrazione straordinaria, ha tenuto a precisare che la norma - in virtù della quale lui e i suoi colleghi sono stati nominati amministratori - pur prevedendo solo il commissariamento della gestione del contratto di appalto, di fatto, interessa oltre il 99 per cento delle attività della società appaltatrice, senza che vi sia il commissariamento della stessa.

Invero, la SEI Toscana è una società di capitali, che continua il suo corso, posto che gli organi sociali - pur se depotenziati, in quanto non possono gestire i flussi finanziari che derivano dal contratto di servizio - rimangono in carica e continuano a programmare strategie.

In tale quadro, il dottor Longoni ha sottolineato alcune delle principali criticità di carattere sistemico, che riguardano la gestione della SEI Toscana srl, la società che veicola l'enorme raggruppamento di imprese che si è aggiudicato la gara, osservando, senza mezzi termini, che comunque la società ha equilibri di gestione al proprio interno che non le consentono di garantire un'ordinata esecuzione dell'appalto, che ha durata ventennale e riguarda il ciclo integrato dei rifiuti in oltre cento comuni.

Nello specifico, il dottor Longoni ha denunciato non solo l'esistenza di forti contrasti tra i soci (soprattutto, tra i soci privati di origine cooperativistica, S.T.A. e Cooplat), determinati dallo scopo degli stessi di acquisire il controllo della società, quanto soprattutto la carenza di risorse economiche e mezzi di finanziamento, posto che un socio privato versava in liquidazione coatta amministrativa e un altro socio era stato dichiarato fallito, mentre i soci pubblici avevano dismesso le loro quote di partecipazione nella SEI Toscana srl.

Peraltro, questo raggruppamento temporaneo di imprese, che si era consolidato poi in società di capitali, come previsto nel contratto di servizio, aveva assunto l'obbligo di realizzare degli importantissimi investimenti e, precisamente: 1) un impianto di recupero di energia da gestione anaerobica, situato nel comune di Terranuova Bracciolini; 2) un impianto di termovalorizzazione dei rifiuti, situato in località San Zeno, nel comune di Arezzo.

Si tratta di investimenti, da decine di milioni di euro, che avrebbero dovuto essere realizzati da soci industriali con caratteristiche di costruttori veri e propri, cioè la società cooperativa La Castelnovese, dichiarata fallita, e la società cooperativa Unieco, che versa in liquidazione coatta amministrativa. Tuttavia, questi due soci, che all'evidenza versavano in condizioni finanziarie del

tutto precarie, mediante una complessa catena di comando, a loro volta, controllano la S.T.A. (Società Toscana Ambientale), il socio di maggior controllo, con circa il 26 per cento della società.

In tale contesto, appare evidente che questo socio importante, oggi, in realtà è privo dei suoi soci di riferimento e manca di risorse proprie. Tutto ciò in un contesto societario, radicalmente mutato, considerato che il raggruppamento temporaneo di imprese, all'inizio, era nato con soci pubblici per circa il 66 per cento e con soci privati in componente minoritaria, mentre oggi si trova in una situazione opposta, con soci privati oltre il 56 per cento e soci pubblici in minoranza, in virtù di una serie di vicende e di aumenti di capitale che, se non mortificata, vedono compressa la componente pubblica rispetto a quella privata.

Gli amministratori straordinari hanno ribadito l'assenza di un quadro programmatico chiaro, posto che l'ATO non ha predisposto un piano d'ambito, tant'è che il tutto funziona solo sulla base di piani provvisori di gestione del servizio.

L'ennesima criticità, rappresentata dagli amministratori straordinari, attiene al mancato rispetto del contratto di appalto da parte di SEI Toscana. Nel bando era previsto: 1) che il soggetto aggiudicatario della gara acquistasse i crediti della tariffa di igiene ambientale (TIA) in possesso delle società o dei comuni che cedevano il servizio al soggetto aggiudicatario; 2) che il soggetto aggiudicatario della gara li acquistasse entro un certo termine e con certe modalità.

Va rilevato che tali obblighi contrattualmente assunti non sono stati adempiuti e, comunque, allo stato non hanno alcuna prospettiva di adempimento da parte di SEI Toscana.

Sul primo punto, va rilevato che alcuni titolari dei crediti TIA (comuni o società pubbliche di proprietà dei comuni), a causa del mancato acquisto di tali crediti, da parte di SEI Toscana, versano oggi in una situazione di forte criticità. Invero, la questione del mancato acquisto dei crediti TIA, che ammontava a circa una quindici milioni di euro, sta determinando situazioni di forte criticità finanziarie per alcuni titolari dei crediti TIA (comuni o società pubbliche di proprietà dei comuni), mentre SEI Toscana subordina l'acquisto da parte sua dei crediti TIA a delibere dell'ATO, che li inserisca in tariffa.

Sussiste, pertanto, una situazione di evidente conflitto di interessi tra la SEI Toscana e i comuni dell'ATO Sud Toscana, i quali insistono perché i crediti TIA vengano acquistati dalla società aggiudicatrice dell'appalto, ma certamente non intendono farli mettere in tariffa, che verrebbe maggiorata in danno dei cittadini. In ogni caso, va detto che nel contratto di appalto è previsto l'acquisto dei crediti TIA con fondi propri da parte di SEI Toscana, e non il loro riversamento in tariffa. Del resto, proprio per gli onerosi impegni contrattuali assunti dalla società appaltatrice, il contratto per l'affidamento del servizio per la gestione integrata dei rifiuti ha durata ventennale.

Un'ultima criticità, che incide sulla stessa struttura del rapporto contrattuale, è rappresentata dal fatto che il contratto di servizio è di una complessità tale, che si fa fatica a definire e a capire quale sia effettivamente il corrispettivo spettante alla società che gestisce il servizio, la SEI Toscana, anche per le parti in corso di esecuzione. Tant'è che - ha proseguito il dottor Paolo Longoni nel corso della sua audizione del 19 luglio 2017 - l'ATO delibera, anno per anno, il corrispettivo e, a sua volta, la SEI Toscana impugna davanti al TAR la relativa delibera, arrivando a sostenere, in modo esemplificativo: "...hai sbagliato e quanto hai fatto non è corretto, perché hai dimenticato di far questo o quest'altro".³

A ciò aggiungasi che, sul piano operativo, è del tutto assente, da parte di ATO, il controllo dei servizi resi, per cui i comuni che lamentano questa mancanza di controllo si trovano nella posizione di poter affermare, in modo altrettanto esemplificativo: "io sono quello che paga, ma non posso esercitare nessun controllo".⁴

In effetti - ha concluso il dottor Longoni - i comuni sono i soggetti che pagano il servizio che l'ATO dovrebbe controllare, pur se l'ATO non lo fa, mentre la SEI Toscana - ciò è accaduto nel 2014 - rende il servizio e autocertifica di averlo fatto, dicendo testualmente "ho reso il servizio e l'ho fatto", senza aggiungere alcuna specificazione o spiegazione sul punto.⁵

In sostanza, il gestore non fornisce informazioni dettagliate sulle modalità con cui rende il servizio, ma si limita a mere affermazioni generiche, che rimangono prive di riscontro, a motivo delle carenze dell'ATO Sud.

In tale contesto è intervenuto un accordo integrativo tra SEI Toscana e ATO - probabilmente, effettuato per accontentare i comuni che hanno visto la tariffa crescere in modo esponenziale - in forza del quale è stato stabilito che per i primi quattro anni, dal 2015 al 2018, il servizio sarebbe stato reso con uno sconto sul prezzo, peraltro non previsto nel bando di gara. Tale sconto di tariffa ha come contropartita il prolungamento del contratto di servizio stipulato alla scadenza del ventennio. Si tratta di un prolungamento che non solo non era stato previsto nel contratto di servizio, ma che comunque è rimasto assolutamente indeterminato nell'accordo integrativo, ciò costituendo un'ulteriore anomalia dell'accordo anzidetto (doc. 2472/2/3/4).

Purtroppo, tale accordo ha sortito, quale primo effetto, quello di snaturare il "contratto di appalto" sottoscritto tra le parti in una "concessione", per la ragione che solo nel rapporto concessorio - e non anche in un contratto di appalto - è possibile per l'ente pubblico concedente prolungare la durata della concessione, ma solo a fronte di fatti straordinari che si verificano

³ Cfr. resoconto stenografico della seduta svolta in data 19 luglio 2017, pagina 5

⁴ Cfr. resoconto stenografico della seduta svolta in data 19 luglio 2017, pagina 5

⁵ Cfr. resoconto stenografico della seduta svolta in data 19 luglio 2017, pagina 5

durante la gestione del rapporto. Viceversa, nell'accordo anzidetto i "fatti straordinari" non sono neanche indicati. Inoltre - osserva correttamente il dottor Salvatore Santucci, uno dei tre amministratori straordinari del contratto di appalto - quando si procede al prolungamento di una concessione, a fronte di una rinuncia da parte del concessionario (fatto al quale consegue un minor onere per l'amministrazione), deve essere quantificato e deve essere determinato il criterio in base al quale viene riconosciuto il prolungamento della concessione, posto che a fronte di una rinuncia che fa il concessionario del servizio vi è la rinuncia da parte dell'amministrazione.

Si tratta di un aspetto che avrebbe dovuto essere stabilito per garantire l'equilibrio economico del concessionario ma che, viceversa, l'accordo lascia del tutto indefinito.

In particolare - osserva il dottor Santucci - nel contratto integrativo, si dice: "...io ti concedo lo sconto e tu, un giorno, mi darai un prolungamento della concessione", il che crea un'alea significativa in tutto il rapporto concessorio (o di appalto).⁶

Di fatto, accade che non vi sono gli elementi che consentano di definire correttamente, sotto il profilo giuridico e sotto l'aspetto economico, le modalità e gli oneri del previsto "prolungamento" del contratto/concessione, che viceversa avrebbero dovuto essere esplicitate in via prioritaria e in modo trasparente, oltre che correttamente interpretabile.

A questo punto - rileva a sua volta il dottor Longoni - a parte i forti dubbi sulla liceità dell'accordo anzidetto, palesemente concluso in violazione del bando di gara, diventa complicato accertare la congruità dei ricavi che la SEI Toscana iscrive attualmente nei propri bilanci annuali, dal momento che negli stessi non emerge un dato rilevante per la loro correttezza contabile e, cioè, se - a fronte della proroga della durata del contratto di servizio - i ricavi che vengono iscritti sono al lordo ovvero al netto dello sconto che la società andrà a maturare tra vent'anni.

Tutto ciò osservato, gli amministratori straordinari hanno concluso affermando che la SEI Toscana ha un capitale circolante che non solo è a mala pena sufficiente a effettuare il servizio negli oltre cento comuni interessanti, ma è del tutto insufficiente ad effettuare gli investimenti programmati. Invero, occorre una rilevante iniezione di capitali ma, allo stato, l'aumento di capitali non è attuabile, considerato che - come sopra rilevato - il socio di maggioranza, S.T.A. spa, ha a monte due società che versano in stato di insolvenza (la UNIECO soc. coop., che è la capogruppo e La Castelnuovese soc. coop.).

Da tale contesto, molto problematico, per la qualità servizio oggi reso da SEI Toscana, a maggioranza non più pubblica bensì privata, e tenuto conto del rapporto tra la durata ultraventennale del contratto di servizio in essere e la durata dell'amministrazione straordinaria del

⁶ Cfr. resoconto stenografico della seduta svolta in data 19 luglio 2017, pagina 7