



**Oggetto:** Audizione Commissione bicamerale sui rifiuti del 15 settembre 2009

**Le scriventi Associazioni osservano :**

### **PREMESSA**

La gestione dei rifiuti in Sicilia è in uno stato di emergenza conclamata ormai da diffusi e ripetuti episodi di crisi in tutte le province. La causa prima di questa situazione, purtroppo facilmente prevedibile e da noi più volte denunciata negli anni passati, risiede nella strategia seguita prima dal Commissario all'emergenza rifiuti e poi dall'Agenzia Regionale dei Rifiuti e delle Acque (ARRA) che ne ha ereditato le funzioni.

Gli aspetti fondamentali di questa strategia sono stati:

- la struttura dei ben 27 ATO e le funzioni loro attribuite, che hanno determinato il disinteresse dei comuni verso il problema dei rifiuti e un indebitamento abnorme degli ATO (**si stimano 1.000 milioni di debiti**) ;
- il chiaro messaggio dato ai cittadini che il “problema” della gestione dei rifiuti si risolve solo con l'incenerimento, bloccando di fatto tutte le iniziative volte a organizzare una seria raccolta differenziata spinta;
- non rispetto, in molti casi, di regole e norme nelle procedure utilizzate :
  - a) Sentenza di condanna della Corte di Giustizia UE del luglio 2007 sulla mancata pubblicità in campo europeo dei bandi delle prime gare indette nel 2002 e sulla scelta del tipo di procedura: concessione invece che appalto di servizi;
  - b) pesanti rilievi della Corte dei Conti nella relazione annuale del mese di aprile 2007 - fra cui il mancato rispetto della legge antimafia nell'aggiudicazione dei primi bandi, la scelta dei siti di ubicazione impianti lasciata impropriamente all'autonomia delle ditte aggiudicatrici e della tecnologia degli inceneritori, l'assoluta noncuranza dei pareri contrari espressi da comuni e province e soprintendenze interessate, anomalie e irregolarità nel rilascio delle autorizzazioni alle emissioni in atmosfera, autorizzazioni ad iniziare i lavori in contrasto con le prescrizioni di legge, ecc..

L'ARRA ha perseguito con tenacia questa strategia, trascurando di fatto tutti gli altri aspetti del problema che oggi sono causa della grave crisi: i nuovi bandi andati deserti per due volte prevedevano un semplice subentro dei nuovi aggiudicatari in tutti gli obblighi già assunti dai precedenti aggiudicatari, senza modifiche agli impianti salvo modesti miglioramenti tecnologici.

Di contro si attribuivano alle ditte precedentemente aggiudicatrici, a seguito di illegittimi accordi preventivi con le stesse e della nomina di un advisor per la stima dei

costi e compensi, il riconoscimento di ben 330 milioni di euro per i 4 sistemi, somma che le ditte aggiudicatrici dei nuovi bandi avrebbero dovuto corrispondere alle ditte uscenti.

Di fatto l'ARRA ha ignorato ancora una volta tutte le iniziative volte a dotare gli ATO degli impianti e delle attrezzature necessarie alla raccolta differenziata spinta (ad oggi sono in esercizio solo pochissimi impianti di compostaggio e non vi sono impianti di selezione della frazione differenziata secca). Cosa ancora più grave non si è proceduto all'adeguamento delle discariche per il rispetto della legge 36/2003 sul limite dei rifiuti organici da portare in discarica. Sembra che all'Agenzia non interessi affrontare la crisi da essa stessa creata, ma che essa sia strumento di pressione per imporre una soluzione che ha già dimostrato tutti i suoi limiti.

Incomprensibile è l'affermazione più volte fatta dai responsabili dell'Agenzia: essi confermano il dimensionamento degli impianti previsti nei bandi (capacità di trattamento pari a 2.600.000 t/a di rifiuti contro una produzione attuale in Sicilia di circa 2.500.000 t/a) e confermano per la nostra regione l'obiettivo di raggiungere per il 2012 il 65% di raccolta differenziata, in ossequio alla normativa vigente. **Con tale percentuale di R.D. il dimensionamento degli impianti (inceneritori, impianti di selezione, impianti di trasferimento, discariche) deve essere ridotto a un terzo di quello autorizzato!**

L'associazione Legambiente ha anche denunciato nel 2007 alla magistratura siciliana, con esposti inviati alle varie procure competenti, gli illeciti perpetrati con la gara del 2002 che ha aggiudicato le convenzioni a ditte che non avevano la disponibilità delle aree richieste quale condizione per la partecipazione dal bando, aree che in alcuni casi, vedi caso Casteltermini, erano demaniali e che sono state sdemanializzate solo nel 2007. Nell'ambito di detti esposti, già allegati al precedente dossier presentato in occasione della audizione della Commissione Bicamerale del 13 ottobre 2007, ai quali si rinvia, si è chiesto l'approfondimento delle dichiarazioni del pentito Di Gati.

A seguito degli esposti, si è aperto procedimento penale n.917247/08 per il quale si attende l'esito della udienza fissata a seguito dell'opposizione all'archiviazione degli esposti proposta da Legambiente, in riserva dal 19 maggio 2009 davanti al GUP dott. Criscione, presso il Tribunale Penale di Palermo.

Quanto sopra è stato ampiamente descritto e motivato nel dossier citato, che si allega alla presente. Questo dossier è stato anche spedito alle procure di Palermo, Catania, Agrigento e Siracusa per le loro valutazioni.

## **RIEPILOGO**

### **Dalle gare del 2002 alla rescissione delle convenzioni di questi giorni**

Si ritiene utile, per maggiore comprensione della complessa vicenda della gestione dei rifiuti in Sicilia e delle gare per l'aggiudicazione dei bandi per il sistema di smaltimento nell'isola di riepilogare le fondamentali vicende amministrative intervenute sin dal 2002.

**A) Con avviso pubblico per la stipula di convenzione per l'utilizzo della frazione residua dei rifiuti urbani, al netto della raccolta differenziata, prodotta nei comuni**

**della Regione Siciliana, pubblicato il 9.8.2002**, l'allora Commissario delegato per l'emergenza rifiuti - Presidente della Regione Siciliana - invitava alla presentazione di proposte operatori industriali ( in previsione di stipule di convenzioni fino ad una durata massima di venti anni) affinché si impegnassero, a far tempo dal 31.3.2004, a trattare in appositi impianti la frazione residuale dei rifiuti, a valle della raccolta differenziata, e destinarla ad essere utilizzata in impianti di termovalorizzazione con recupero di energia da realizzarsi in siti idonei, ovvero in impianti industriali propri o di cui abbiano la disponibilità *gestionale*, esistenti nel territorio della Regione Sicilia, ivi compresi quelli per la produzione di energia elettrica, in sostituzione totale o parziale di combustibili ora impiegati.

**B) Dopo l'esito della gara del 9 agosto 2002, con ordinanza n. 333 del 2 maggio 2003**, l'allora Commissario procedeva all'identificazione dei siti per la localizzazione delle stazioni di trasferta, degli impianti di selezione della frazione residuale e di quelli per la termovalorizzazione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, delle discariche a servizio degli impianti; delimitava gli "ambiti ottimali", selezionava le proposte di quattro raggruppamenti di imprese per la realizzazione dei sistemi di gestione dei rifiuti per l'intero territorio della Regione siciliana, compresi i quattro impianti di incenerimento; definiva anche la potenzialità dei singoli impianti.

Successivamente all'ordinanza, nel mese di giugno 2003, venivano stipulate le quattro convenzioni, con gli operatori industriali, per la durata di venti anni.

C) In date 29 novembre 2004, 29 dicembre 2004, 1° marzo 2005 e 22 aprile 2005, venivano emanate le ordinanze di giudizio favorevole di compatibilità ambientale e autorizzazione alla realizzazione degli impianti per i sistemi Palermo, Augusta, Catania – Messina, Agrigento.

**D) Nel periodo compreso fra i mesi di marzo e di maggio 2007, le imprese affidatarie presentavano, per tutti i quattro impianti, la domanda di Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) all'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, Servizio Vas-Via, ai sensi del D.lvo n. 133 dell'11 maggio 2005 e del D.lvo n. 59/2005, relativi all'incenerimento dei rifiuti ed alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento atmosferico, del suolo e delle acque superficiali.**

**E) La sopradicata attività amministrativa è stata oggetto da parte delle Associazioni ambientaliste di iniziative in sede comunitaria, giudiziaria e amministrativa.**

Le procedure a suo tempo eseguite dal Commissario per l'Emergenza hanno subito diverse censure ed in particolare:

- dalla **Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse** ( istituita nella XIV legislatura con l. 31.10.2001, n. 399), nella relazione depositata il 22.12.2005;

- dalla **Corte dei Conti** " Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – Programma delle attività di controllo sulla gestione per l'anno 2005" , nella deliberazione n. 1/2005/G dell'aprile del 2007;

- dalla Commissione parlamentare d'inchiesta istituita nella XV<sup>a</sup> Legislatura con L. 20.10.2006 n. 271, nella relazione approvata il 27.02.2008;

F) La censura più risolutiva e troncante - quella che ha comportato l'emanazione da parte dell'Agenzia Regionale per i Rifiuti e le Acque dei provvedimenti impugnati in questa sede - è giunta dalla **Corte di Giustizia Europea che, con sentenza resa**

**all'udienza del 18.7.2007 nella causa C-382/05, ha annullato l'avviso pubblico per la stipula di convenzione** per l'utilizzo della frazione residua dei rifiuti urbani, al netto della raccolta differenziata, prodotta nei comuni della Regione Siciliana, pubblicato il 9.8.2002, sul presupposto che l'affidamento a privati della gestione integrata dei rifiuti, costituisce "appalto di servizi" e non "concessione" di pubblico servizio e che quindi dovesse necessariamente procedersi alla pubblicazione integrale del bando sulla Gazzetta Ufficiale della Unione Europea, come prevedono le direttive europee.

## **L'ESPERIMENTO DELLE NUOVE GARE ANDATE DESERTE**

All'esperimento della procedura aperta dall'indetta gara, non è stata presentata alcuna offerta.

### **L'esito della gara era ampiamente prevedibile:**

- sulla base delle indicazioni fornite dall'ARRA che hanno determinato la Giunta Regionale ad affidare alla stessa la gestione ed emissione dei bandi di gara;
- sulla base delle clausole contenute nel bando che, come meglio esposto nei motivi contenuti nei ricorsi delle associazioni al TAR, che si allegano, **hanno impedito l'effettuazione di una gara "vera", sottoponendo illegittimamente le imprese aggiudicatarie al pagamento di costi e corrispettivi di importi esorbitanti**, ammontanti ad 330 milioni di euro, in favore degli operatori economici uscenti precedentemente aggiudicatari delle gare, e dei loro soci.

In questo modo si è sostanzialmente e volutamente impedito lo svolgimento di una gara in regime di libera concorrenza tra le imprese italiane e europee, finalità alla quale doveva tendere il nuovo bando per dare esecuzione al deliberato di detta sentenza.

La mancanza di una vera gara, non solo ha impedito la possibilità che imprese diverse da quelle precedentemente aggiudicatarie potessero proporre progetti alternativi (che avrebbero potuto superare molte delle censure già sollevate per gli impianti e i siti precedentemente autorizzati), ma non poteva costituire valido e legittimo presupposto, in mancanza di concorrenti, per ulteriori procedure di selezione ed in particolare della prevista ed attuata procedura negoziata, senza previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'art. 57 cod. Appalti (v. disciplinare di gara allegato al bando pag. 25 ).

In relazione ai nuovi bandi, Legambiente, WWF e la C.G.I.L. siciliana, insieme ad altre associazioni e comitati locali, hanno fatto ricorso al TAR e al Presidente della Regione per denunciare le irregolarità ed illegittimità proprie degli stessi e quelle derivate dalle precedenti procedure di gara e aggiudicazione a partire dal 2002, fatte salve dai nuovi bandi dell'ARRA e a suo tempo impugnate davanti ai TAR siciliani competenti.; si allegano i ricorsi di WWF e di Legambiente con la C.G.I.L., per i Bandi relativi rispettivamente al Sistema Palermo e al sistema Agrigento .

Le dette associazioni, unitamente anche ad Italia Nostra, hanno inoltre diffidato l'Agenzia dal procedere con i nuovi Bandi con la prospettata procedura negoziata a seguito delle gare effettuate in data 30.06.2009 -andate deserte - e chiesto al Presidente della Regione di adottare un Nuovo Piano Rifiuti incentrato sulla Raccolta differenziata spinta, sul riciclaggio e compostaggio.

Si allega diffida del 22 luglio 2009 all'ARRA e lettera al Presidente della Regione.

Le principali illegittimità sollevate nei ricorsi e riproposte nella diffida riguardano:

1) – Il mancato rispetto, nelle previsioni dei bandi pubblicati, delle indicazioni convenute con la Commissione Europea dell'aprile 2008 e nel parere indirizzato alla Repubblica Italiana del 19 febbraio 2009 per la mancata esecuzione della sentenza di condanna della Corte Di Giustizia Europea del 18 luglio 2007 nella causa C.382, relativa alla procedura seguita nel bando del 2002 per l'affidamento degli appalti per i quattro sistemi, non pubblicizzata in sede europea e come appalto di servizi.

2) – L' illegittimità della procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando di gara, prevista nei disciplinari dei quattro bandi con riferimento all'art. 57 del codice degli appalti, alla quale vorrebbe dare corso l'ARRA a seguito della gara del 30 giugno andata deserta per tutti e quattro i sistemi. E ciò atteso che detta procedura è autorizzata dalla norma esclusivamente **per lavori di importo inferiore al milione di euro**, mentre per ognuno dei quattro sistemi i soli importi per i lavori previsti e quantificati negli stessi bandi, superano di centinaia di volte detto limite, come viene indicato nel disciplinare di gara allegato ad ogni bando, per non parlare del valore totale degli appalti quantificato per ogni sistema in oltre un miliardo di euro.

3) La sostanziale e pedissequa riproposizione nei bandi delle nuove gare, delle procedure, siti, impianti dei vecchi bandi del 2002 ritenuti nulli dalla Corte di Giustizia Europea che determina il richiamo di tutti gli altri gravi motivi di illegittimità individuati nei ricorsi avverso i bandi proposti ai TAR della Sicilia, sedi di Palermo e Catania dalle scriventi associazioni, da altre associazioni e comitati di cittadini, e da vari Comuni, già notificati anche alla Regione, che riguardano oltre che la violazione delle normative sopravvenute nel settore specifico, il sovradimensionamento degli impianti, la palese inidoneità dei siti prescelti,

4) Da qui la previsione di una **conseguenziale ed inevitabile riaggiudicazione della procedura alle imprese originariamente aggiudicatarie**, a seguito di una trattativa privata a causa di un'asta deserta (come già pronosticato dalla Falck nella relazione semestrale al 30/6/08), **che comprova la volontà di elusione e la violazione della pronunzia della Corte di Giustizia UE.**

5) **Il rilievo che per ottemperare alla Sentenza della Corte UE non basta dunque la mera risoluzione delle convenzioni in corso, ma è necessario che tale risoluzione sia vera ed efficace, e non meramente formale e fittizia come quella realizzata con i nuovi bandi.**

6) l'illegittima previsione dei costi e corrispettivi da rimborsare alle imprese precedentemente aggiudicatarie, addossati interamente agli eventuali nuovi aggiudicatari e previsti in oltre 300.000.000 di euro complessivamente per i quattro sistemi, somma esorbitante ed ingiustificata;

7) la quantificazione di detti costi e corrispettivi effettuata con modalità di dubbia trasparenza, con la nomina di un advisor internazionale, in riferimento ad accordi transattivi intervenuti con gli operatori economici uscenti non indicati e non allegati agli atti di gara e dei quali le dette associazioni, malgrado formali richieste inoltrate all'ARRA non sono riuscite ad avere copia.

8) la previsione illegittima delle superiori modalità di partecipazione nei bandi di gara, in violazione di tutti i principi nazionali e comunitari di libera concorrenza e con gravosi oneri addossati agli eventuali concorrenti che ha determinato quale naturale e prevedibile conseguenza la totale mancanza di partecipanti alle gare per tutti e quattro i sistemi.

9) La procedura scelta e le determinazioni previste nel bando sostanzialmente volte a garantire una inammissibile riaggiudicazione alle imprese uscenti con aggiramento del giudicato della sentenza della Corte Di Giustizia Europea la cui ratio era invece quella di aprire gli appalti alla più ampia concorrenza delle imprese in sede europea, con unico vantaggio per le imprese già precedentemente aggiudicatarie;

10) la prospettazione che la prosecuzione nelle procedure ipotizzate dai bandi per l'aggiudicazione degli appalti, rischia di esporre ulteriormente la Regione siciliana alle procedure sanzionatorie, anche di tipo economico, della Comunità Europea per violazione del giudicato della intervenuta sentenza della Corte di Giustizia Europea, con conseguenti ricadute di responsabilità contabile, nel caso di accertamento dell'illegittimità della procedura adottata, nei confronti delle istituzioni, degli uffici e dei funzionari responsabili che dette procedure hanno permesso, autorizzato e portato avanti.

12) La Corte di Giustizia europea e la normativa ben individuano quale soggetto ha posto in essere gli atti e le condotte censurate e cioè **l'Ufficio del Commissario per l'emergenza rifiuti**; ciò di guisa che tutti i danni eventualmente nascenti dalla violazioni delle disposizioni comunitarie sono certamente da imputare ai soggetti che, in nome per conto di tale ufficio, hanno operato, e non certamente alla Regione Siciliana.

## **LA RESCISSIONE DELLE CONVENZIONI DA PARTE DELLA REGIONE E LE PROPOSTE DELLE ASSOCIAZIONI**

L'attuale Presidente della Regione ha posto in essere numerosi tentativi volti a modificare questo stato di cose, anche attraverso numerose esternazioni: si ricordano il decreto del maggio 2008 volto alla riforma degli ATO, rimasto inefficace; il dl 305 del novembre 2008 votato in Commissione e non approvato in aula; un recente tentativo di approvare un disegno di legge per mettere ordine negli ATO bocciato in aula; le numerose esternazioni con espressioni molto dure pronunciate in questi casi. Oggi, **dopo il fallimento delle nuove gare bandite e della stessa procedura negoziata** - che le sottoscritte associazioni avevano già previsto e annunciato nei ricorsi e nella diffida in relazione all'illegittimo peso economico imposto alle imprese partecipanti alle nuove gare predisposte dall'ARRA, di farsi carico di risarcimenti e costi nei confronti delle precedenti imprese aggiudicatarie ammontanti a complessivi euro 330 milioni - la Giunta di governo, mostrando di condividere nella sostanza le motivazioni prospettate dalle associazioni ambientaliste e dalla C.G.I.L., ha deciso di intervenire con atti amministrativi deliberando di dare mandato all'ARRA di rescindere le convenzioni con le precedenti ditte aggiudicatarie ritenendole nulle, unitamente a tutti gli atti amministrativi posti in essere successivamente alla sentenza della Corte di Giustizia Europea; la delibera di giunta, da notizia di stampa, evidenzia che la Regione Sicilia non è responsabile di alcuna delle procedure illegittime precedentemente adottate di competenza dell'ARRA nella sua

autonomia, e del Precedente Commissario per i Rifiuti, e che pertanto nulla è dovuto alle imprese da parte della Regione Sicilia, in dipendenza della rescissione delle convenzioni. Dalle notizie diffuse in questi ultimi giorni, si apprende anche che il Presidente della Regione intende realizzare un numero superiore di termovalorizzatori (nove invece che quattro, uno per provincia), di dimensioni più piccole, con nuove tecnologie e in siti diversi da quelli prescelti dalle ditte aggiudicatrici.

Le scriventi associazioni ritengono che questa sia l'ultima occasione perché la Sicilia si doti di un Nuovo Piano Rifiuti che rispetti gli obblighi verso la normativa nazionale ed europea che prevede impegnativi obiettivi di riduzione dei rifiuti e loro recupero attraverso il riuso e il riciclaggio.

Le nostre richieste sono state ribadite al Presidente della Regione con i Comunicati Stampa del 10 c.m. di Legambiente e WWF allegati, che fanno seguito alla lettera inviata alla IV Commissione dell'Assemblea Regionale del gennaio 2009 e relativo allegato, in cui sollecitavamo gli interventi qui richiamati ed esprimevamo le nostre proposte per evitare una situazione simile a quella della Campania.

E' evidente che allo stato dei fatti urgono interventi decisi non rivolti prevalentemente verso l'impiantistica di recupero, ma verso l'organizzazione della raccolta dei rifiuti e la filiera del recupero dei materiali. Una buona raccolta differenziata richiede impianti diffusi sul territorio per la gestione delle frazioni differenziate e personale preparato (impianti di compostaggio, piattaforme di stoccaggio, isole ecologiche, personale motivato e attrezzato, flessibilità organizzativa, ecc.), non certo megaimpianti malvisti dai cittadini e fonte di extracosti e sprechi.

Riassumiamo le nostre richieste:

- la Regione adotti un **Nuovo Piano Rifiuti** incentrato sulla **Raccolta Differenziata spinta** e **reformi gli ATO** nel loro numero e nelle funzioni da essi svolte;
- l'Agenzia si concentri sulle funzioni di coordinamento e monitoraggio, sostegno agli ATO per avviare la Raccolta Differenziata spinta, cambiando la sua attuale "mission";
- l'ARRA revochi tutte le ordinanze emesse per dare attuazione al Piano attuale, anche per ottemperare pienamente alla sentenza di condanna della Corte di Giustizia della UE;
- l'Assessorato Territorio e Ambiente dia risposta negativa alle richieste di Autorizzazione Integrata Ambientale fatte dalle Aziende, vista la illegittimità delle autorizzazioni concesse;
- l'ARRA si adoperi affinché da **SUBITO si adottino in tutti i comuni della Regione la raccolta differenziata spinta**, sul modello oggi già applicato in alcuni pochi ATO (in particolare da Kalatambiente, Belice Ambiente, Sogeir) e fra poco in avvio nella città di Palermo sotto la spinta del Ministero dell'Ambiente.

Vogliamo solo ricordare che l'ultima direttiva in materia di rifiuti approvata dal Consiglio Europeo il 20 ottobre 2008 mantiene la priorità del riciclaggio dei rifiuti rispetto al recupero energetico e pone condizioni di efficienza agli inceneritori, non previste negli ultimi bandi, che pertanto sarebbero diventati obsoleti prima di entrare in esercizio. Noi riteniamo che, partendo da un obiettivo di alte percentuali di riciclaggio e compostaggio, la

frazione residua possa essere trattata con procedimenti a freddo che oggi sono disponibili con diverse opzioni e di cui l'industria italiana ha un indiscutibile primato nel mondo.

Oggi la nostra Regione ha una opportunità: mettersi al passo con le aree più virtuose del mondo e adottare la strategia RIFIUTI ZERO. Dare all'Agenzia questo obiettivo significa operare per mettere la regione nelle migliori condizioni di sviluppo economico, partecipazione dei cittadini, rispetto dell'ambiente e della salute, decoro del territorio, sostegno al turismo. Alleghiamo lo schema che riassume la strategia e indica il percorso verso RIFIUTI ZERO.

Con osservanza

WWF Sicilia

Il Presidente

Pier Francesco Rizza

Legambiente

Il Presidente Regionale

Domenico Fontana

Italia Nostra

Il Presidente Regionale

Leandro Jannì

Palermo 15 settembre 2009