

## **Fallimenti straordinari**

*di Stefano Ciafani*

Legambiente lo denuncia da anni. Ora è arrivata anche la pesante condanna da parte della Corte dei Conti. L'esperienza del commissariamento per fronteggiare l'emergenza rifiuti in Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Lazio è stata un clamoroso fallimento. La "sentenza" della magistratura contabile italiana è contenuta nella relazione su "La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo", curata dai magistrati Antonio Mezzera e Renzo Liberati e scaricabile dal sito [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), dove vengono elencati tutti i dettagli della paradossale vicenda delle cinque regioni del centro sud commissariate dove dal 1997 al 2005 sono stati spesi ben 1,8 miliardi di euro senza ottenere il benché minimo risultato.

### I "capi d'accusa"

La relazione evidenzia senza mezzi termini l'anomalia della figura del Commissario che molto spesso ha coinciso con quella del Presidente della Regione: «Singolare risulta il fatto che il commissariamento venga sollecitato quasi sempre dagli stessi organi regionali diminuiti nelle loro funzioni, che non temono la surrogazione, anche perché (...) la scelta del Commissario delegato si è andata sempre più incentrando, paradossalmente, sugli stessi sostituiti, e cioè i Presidenti delle Regioni, (...) con l'attribuzione di competenze straordinarie ad organi ordinari». Senza peraltro velocizzare i procedimenti amministrativi visto che l'assenza di confronto democratico con le realtà locali «ha prodotto una pleora di ricorsi amministrativi, costituzionali e, addirittura, a livello comunitario, che hanno pesantemente rallentato la soluzione dell'emergenza».

Altro rilievo pesante mosso all'istituto del commissariamento è «la deroga ai principi della concorrenza e trasparenza nell'attività contrattuale, ampiamente praticata da tutti i Commissari - in contesti ambientali particolarmente difficili per la presenza di una radicata criminalità economica organizzata, che avrebbe dovuto indurre, al contrario, ad una rigorosa e trasparente selezione delle imprese - (che) ha contribuito a produrre la rilevante quantità di indagini penali, amministrative e contabili che hanno coinvolto molti dei vertici delle strutture commissariali succedutesi nel tempo». E a tal proposito la Corte non usa mezzi termini quando parla di «gravi problemi di infiltrazioni malavitose oltre che di compatibilità con i sistemi di affidamento degli appalti imposti dalle direttive comunitarie».

Entrando nel merito della gestione integrata, la Corte denuncia che «la riduzione della produzione dei rifiuti è stata spesso ignorata e comunque mai ritenuta come strategia prioritaria» e al tempo stesso ricorda che negli anni di commissariamento «il gap nella percentuale della raccolta differenziata con la media nazionale si è addirittura aggravato, e questo nonostante il profluvio di risorse dedicate allo sviluppo della stessa».

Per quanto riguarda gli impianti «ancora, in buona parte, non realizzati», la relazione rileva «l'assenza riscontrata spesso nei bandi dei criteri di dimensionamento (...), delle modalità di utilizzo del prodotto e dello smaltimento dei sovralli» a dimostrazione di «una sostanziale abdicazione della gestione commissariale dalle sue prerogative di programmazione e coordinamento».

E poi contesta fortemente la libertà di scelta data dai Commissari agli operatori privati su «i siti dove ubicare i vari impianti e dove provvedere agli stoccaggi provvisori, la scelta se realizzare o meno i termovalorizzatori o di servirsi di impianti esistenti per l'incenerimento, ecc.- che non si è rivelata positiva, stante la delicatezza di tali determinazioni, per le loro implicazioni ambientali, sociali ed economiche, che dovrebbero essere assunte dalla pubblica autorità, al fine di una loro ponderata valutazione, ispirata esclusivamente ad interessi pubblici e non di parte».

Netti i commenti sull'organizzazione delle strutture, definita «assai debole», dove «notevoli sono risultati gli sprechi e le disfunzioni nella gestione corrente» mentre è stata riscontrata «la totale assenza di pubblicità, concorrenza e trasparenza nella attribuzione di incarichi esterni».

## Campania

La parte più rilevante della relazione della Corte dei Conti non poteva che essere dedicata alla regione campana per la grave quanto paradossale emergenza rifiuti che secondo la magistratura contabile italiana «non è degna di un Paese civile». La relazione affronta tutti i nodi del caos rifiuti, a partire dal bando di gara per la progettazione, costruzione e gestione degli impianti di produzione e di combustione del cdr: «(...) per i criteri di aggiudicazione, fu attribuita, sempre sul presupposto dell'emergenza, scarsa rilevanza alla valutazione in merito alla qualità tecnica dell'impiantistica proposta (...); conseguentemente, la gara consentì l'aggiudicazione a soggetti che, pur avendo presentato un progetto di modesta qualità tecnica, avevano offerto un prezzo ed una tempistica competitive rispetto agli altri concorrenti. Ciò ha prodotto conseguenze negative rilevantissime nel corso degli anni».

La Corte ricorda anche la discutibilissima decisione presa dal Commissario di delegare la società che si aggiudicò la gara a definire la localizzazione dei due impianti di incenerimento che, com'è noto, sono previsti «ad una distanza, in linea d'aria, inferiore ai 20 chilometri», le «gravi inadempienze contrattuali» da parte della azienda vincitrice dell'appalto, a cui fa da contro altare l'«incomprensibile (...) inerzia con cui il Commissario delegato ha tollerato l'inadempimento contrattuale reiterato da parte degli affidatari». Anzi c'è di più: «Lo stesso Commissario (nel 2003 ndr) per venire incontro alle concessionarie, ebbe ad emanare un'ordinanza per abbassare i parametri di riferimento del cdr. Tale inatteso *favor* nei confronti delle stesse si manifestò anche in un anticipo di 100 miliardi di lire, non previsto in convenzione, per la realizzazione dei 7 impianti di cdr, per i quali le concessionarie non avevano ottenuto liquidità dalle banche».

Prescindendo dagli impianti di produzione di cdr, o meglio di tritovagliatura per la scarsa qualità del prodotto, la situazione impiantistica viene definita «sconfortante». Si evidenzia anche «la carenza di impianti di compostaggio di rifiuti organici selezionati (determini) che una quota rilevante di tale frazione debba essere trattata fuori regione».

La necessità di trovar sempre nuove aree di stoccaggio per le ecoballe ha avuto «gravissime ripercussioni, anche per gli ampi spazi di manovra così offerti alla criminalità organizzata», mentre al tempo stesso si è fatto «ampio ricorso (...) al trasporto fuori regione dei rifiuti, con costi elevatissimi». A proposito di costi ingiustificati la Corte ricorda la paradossale vicenda dei lavoratori socialmente utili da impegnare nelle raccolte differenziate («Se di questi 2.316, 200 lavorano è un miracolo» affermava il Commissario nel 2004) con compensi che complessivamente ammontano a circa 65 milioni di euro all'anno: «risulta di eccezionale gravità il fatto che un quarto delle spese poste in essere dal Commissario siano state dedicate al pagamento di personale denunciato come assolutamente improduttivo».

## Puglia

Per l'altra regione decana del commissariamento, la Puglia, sono diversi i rilievi mossi dalla Corte dei Conti. Ricordando «il sostanziale fallimento della raccolta differenziata» la Corte stigmatizza «l'inerzia commissariale nel non affrontare con forza le cause del (suo) mancato decollo (...), con provvedimenti chiari ed inequivoci nei confronti delle autorità competenti, quali, per esempio, un drastico aumento delle tariffe di conferimento in discarica».

Nel fare la cronistoria dei diversi atti prodotti dai Commissari che si sono succeduti e che non hanno minimamente cambiato la situazione pugliese, la Corte critica i bandi di gara del dicembre 2003 soprattutto per «l'assenza (...) dei criteri di dimensionamento degli impianti, così come delle modalità di utilizzo del cdr prodotto e dello smaltimento dei sovvalli». Nella relazione si evidenzia invece la novità del Piano approvato nel dicembre 2005 con cui «si è deciso di orientare maggiormente la gestione dei rifiuti sulla raccolta differenziata e sulla esclusione della realizzazione di termovalorizzatori destinati ad incenerire rifiuti urbani tal quali o rifiuti secchi selezionati, a vantaggio del recupero energetico dei rifiuti attraverso la produzione di cdr».

## Calabria

A proposito di costi per gestire i rifiuti, anche in Calabria è stata rilevata «una tariffa più elevata per lo smaltimento effettuato in impianti di selezione per la produzione di cdr (63 euro/t) ed in impianti di selezione secco-umido (105 euro/t) piuttosto che per il conferimento in discarica (54,21 euro e tributo speciale/t)» il che «non giova certo a disincentivare l'utilizzo di quest'ultime» e solo nel 2006 «il Commissario ha preso provvedimenti per l'applicazione di tariffe più alte per lo smaltimento del rifiuto indifferenziato».

Sull'inesistente sistema incentivi/disincentivi per imboccare la strada della gestione integrata la relazione denuncia come: «Benché l'ordinanza (...) del 1° ottobre 1998 prevedesse una maggiorazione della tariffa per i Comuni che non avessero attivato la raccolta differenziata, solo tre anni più tardi si è messo in moto la procedura per l'applicazione delle sanzioni. Peraltro (...) nessuna sanzione è stata mai applicata a carico degli enti locali inadempienti. Risulta, anzi, che lo stesso Commissario abbia chiesto la non applicazione della sanzione».

La Corte dei Conti scrive della «scarsa efficienza delle società miste pubblico-private» cui è stata affidata la raccolta differenziata, che non è mai decollata nonostante sia stata spesa per il suo sviluppo, dal 1997 al 2005, una cifra superiore ai 45 milioni di euro.

La relazione è molto netta nel commentare la «drammatica precarietà della struttura commissariale, sfornita addirittura d'archivio». Sulle spese affrontate dal Commissario per il personale si sfiora il paradossale. Si cita il caso dei 41 stipendiati dal Commissario che però sono in servizio presso il Ministero dell'ambiente, sui quali egli stesso non è in grado di «fornire una concreta valutazione dei risultati dell'azione amministrativa svolta nell'interesse di questa struttura (...); né si è in grado di indicare l'attività prestata dai dipendenti in questione, in relazione alle finalità istituzionali e alle attribuzioni di questo ufficio». Sull'attribuzione degli incarichi esterni è stato «ampiamente praticato (...) l'illegittimo affidamento della tutela giuridica ad avvocati del libero foro per un valore superiore ad 1 milione di euro, prassi pervicacemente perseguita fino addirittura al 2005, anno di revoca definitiva degli incarichi, nonostante i continui richiami del Dipartimento della protezione civile contro tale pratica palesemente contra legem».

## Sicilia

Per quanto concerne invece il commissariamento della regione siciliana, pesanti critiche vengono riservate al bando di gara per l'utilizzo della frazione residua dei rifiuti al netto della raccolta differenziata, pubblicato in piena estate (il 9 agosto 2002): «A prescindere da ogni valutazione di legittimità riguardante i termini e soprattutto l'anomala procedura che, per importi superiori alla soglia comunitaria, non ha previsto una gara conforme alle direttive europee in materia di appalti pubblici, (...) si rileva che tale modo di procedere ha, di fatto, favorito coloro che, per la loro presenza sul luogo, erano a conoscenza della situazione fattuale prima della pubblicazione dei bandi e chi era già in possesso di impianti e studi di fattibilità tecnico-economico-finanziaria». E ancora: «La presunta imperiosa urgenza nella conclusione delle convenzioni ha comportato, inoltre, la stipula delle stesse a prescindere dall'acquisizione dell'informativa antimafia. Tale comportamento è da ritenersi particolarmente imprudente, nella considerazione dei noti interessi della criminalità organizzata nel campo dei rifiuti e del contesto ambientale siciliano».

Le 4 convenzioni firmate dal Commissario sul sistema della termovalorizzazione vengono criticate pesantemente a proposito delle tariffe: «Il sistema iniziale delle convenzioni prevedeva che, qualora l'effettivo conferimento dei rifiuti risultasse maggiore del 115% o minore del 95% della frazione residuale dei rifiuti solidi urbani stabilita, si sarebbe proceduto alla modifica della tariffa (...). Senonché, ciò avrebbe irrazionalmente comportato un aumento di tariffa nel caso di un aumento della raccolta differenziata. Si è cercato di porre rimedio a tale effetto distorsivo con un atto aggiuntivo alle convenzioni già stipulate, permettendo il conferimento agli inceneritori anche dei rifiuti speciali e dei sovralli provenienti dalle operazioni di selezione e valorizzazione della frazione secca raccolta in modo differenziato. (...) Solo se il totale dei rifiuti conferiti al sistema - urbani, speciali, sovralli - dovesse scendere al di sotto della quantità pari al 65% del totale dei

rifiuti urbani prodotti in Sicilia (...), sorgerebbe la necessità di una rinegoziazione della convenzione e di una eventuale modifica tariffaria».

Non mancano infine critiche all'inesistente sistema di disincentivazione per lo smaltimento in discarica: «La progressiva diminuzione della maggiorazione sul costo del conferimento in discarica, determinatasi a seguito di successive ordinanze, ha favorito lo status quo».

Lazio

Per quanto riguarda infine il più "giovane" tra i commissariamenti, la Corte dei conti entra nel merito del piano rifiuti del 2002: «Desta (...) forti perplessità la volontà dello stesso Ministero (dell'ambiente nel 2004 ndr) di indurre il Commissario a ripercorrere per il Lazio la stessa strada intrapresa per la Sicilia, che ha "consentito di affrontare con la dovuta trasparenza, e con la concomitante celerità imposta dallo stato di emergenza, una situazione del tutto analoga a quella del Lazio". Ciò non solo per la palese non rispondenza al vero delle affermazioni riportate (...), ma anche perché molte di quelle carenze tecniche riscontrate per i bandi della concessione di costruzione e gestione dei termovalorizzatori del Lazio compaiono anche nelle convenzioni di concessione di servizio siciliane.

E a proposito dell'impianto privato per il recupero energetico da cdr in costruzione a Roma: «Suscita notevoli perplessità e preoccupazione, per la palese violazione delle direttive comunitarie e nazionali sulla concorrenza, che "per l'impianto di gassificazione di Malagrotta sarebbero intervenuti atti amministrativi di assegnazione dei lavori di costruzione e di esercizio nell'ambito di una non meglio chiarita procedura di affidamento diretto"».

#### **Le spese dei Commissari**

<b>Regione</b>	<b>Periodo</b>	<b>Uscite (in euro)</b>
Campania	1997-2005	855.985.279
Puglia	1997-2005	120.507.304
Calabria	1998-2005	581.127.231
Sicilia	1999-2005	252.702.728
Lazio (*)	2000-2004	3.171.593
<b>Totale</b>		<b>1.813.494.135</b>

(\*): il Commissariamento della Regione Lazio non ha usufruito di finanziamenti statali

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati dei Commissari delegati

*Rifiuti Oggi*, trimestrale di Legambiente, ottobre-dicembre 2007