

CORTE DEI CONTI DELLA TOSCANA

AL PROCURATORE REGIONALE

ESPOSTO

FATTO

1. Con il presente atto si portano all'attenzione di Codesta Procura condotte omissive poste in essere:

- dalla società pubblica "A.AM.P.S. SPA", affidataria del servizio pubblico di gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani ed assimilati del Comune di Livorno;
- dal Comune di Livorno, socio al 100% della società AAMPS;
- dalla Regione Toscana.

Tali condotte fanno ipotizzare la sussistenza di un danno erariale di rilevante entità, per causa del mancato raggiungimento degli obiettivi minimi di Raccolta Differenziata (RD) alle percentuali fissate dall'art. 205/1 d.lgs. 152/2006 (Testo unico ambientale - TUA) e dall'art. 1 comma 1108 della L. 296/2006.

2. In relazione a tale circostanza si prospettano, come danno emergente, maggiori oneri di smaltimento e, come lucro cessante, minori corrispettivi dai consorzi di filiera previsti dagli artt. 217 e ss. del TUA, per il minore quantitativo di materiali ad essi conferiti.

3. L'attenzione si concentra, per il momento, sull'area del Comune di Livorno, in ragione della maggiore percentuale di rifiuti indifferenziati raccolti rispetto ad altre aree, riservando ad un secondo momento un ulteriore analogo contributo informativo per il restante territorio di ATO Toscana Costa (L.R. 25/1998 e s.m.i.) dove il fenomeno trova analoghi riscontri, accanto ad eccellenze territoriali nelle quali gli obiettivi di legge sono stati raggiunti e, in molti casi,

ampiamente superati.

\*

4. In sintesi si ricorda, di seguito, il quadro normativo che qualifica i fatti riferiti:

A) con il d.lgs. 05.02.1997 n. 22, fino alla entrata in vigore del d.lgs. 03.04.2006 n. 152, si è disposto in ogni ATO (Ambito Territoriale Ottimale, art. 24) il raggiungimento della raccolta differenziata (RD), a far data dalla entrata in vigore del decreto, alle percentuali minime del:

- 15 % entro due anni
- 25 % entro quattro anni
- 35% entro sei anni

B) con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (TUA) all'articolo 205, comma 1), si è disposto che in ogni ATO venga raggiunta una percentuale di RD di:

- a) almeno il trentacinque per cento entro il 31 dicembre 2006;*
- b) almeno il quarantacinque per cento entro il 31 dicembre 2008;*
- c) almeno il sessantacinque per cento entro il 31 dicembre 2012;*

C) con la legge 27.12.2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007), art. 1, comma 1108 (completando gli obiettivi con scadenza annuale) è stata fissata una percentuale minima di RD di:

- a) almeno il quaranta per cento entro il 31 dicembre 2007;*
- b) almeno il cinquanta per cento entro il 31 dicembre 2009;*
- c) almeno il sessanta per cento entro il 31 dicembre 2011.*

\*

5. Il conferimento dei rifiuti in discarica è gravato da tributi compensativi e addizionali di natura sanzionatoria oltre che da costi di tariffa particolarmente rilevanti:

**A) costi di smaltimento e pretrattamento dei rifiuti** da introdurre in discarica ex art. 7 del D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36

**B) tributo speciale** ex art.3, comma 24 della legge n. 549/1995 (modulato *in base alla quota percentuale di superamento del livello di raccolta differenziata* (v. art. 205 comma 3/bis d.lgs. 152/2006), recepito dall'art. 30-bis della LR 25/98: "*Disposizioni per la determinazione dell'ammontare del tributo speciale dovuto per il deposito in discarica dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani*" (modificato in ultimo con L.R. 45/2016);

**C) addizionale al tributo speciale** prevista dall'**art. 205, comma 3, del D. Lgs. N. 152/2006**, il quale al comma 3 stabilisce che: "*nel caso in cui, a livello di ambito territoriale ottimale se costituito, ovvero in ogni comune, non siano conseguiti gli obiettivi minimi previsti dal presente articolo, è applicata un'addizionale del 20 per cento al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica a carico dei comuni che non abbiano raggiunto le percentuali previste dal comma 1 sulla base delle quote di raccolta differenziata raggiunte nei singoli comuni*".

\*

#### L'ipotesi di danno erariale

6. Sul sito della Agenzia Regionale Recupero Risorse (www.arrr.it), si sono esaminate, per gli anni 2008-2014 (non sono stati ancora pubblicati i dati per gli anni 2015 e 2016), le certificazioni delle raccolte differenziate nel Comune di Livorno, in funzione del pagamento del tributo in discarica ai sensi dell'art. 30-bis L.R. 25/1998 e della maggiorazione del 20% di cui all'art. 205/3 d.lgs. 152/2006:

<http://www.arrr.it/it/osservatorio-rifiuti/rifiuti-urbani-e-raccolte-differenziate/certificazioni-raccolte-differenziate/dati-certificati.html>

7. Per ogni anno, nelle tabelle certificate e allegate ai decreti riportati su [www.arrr.it](http://www.arrr.it) sono riportati i seguenti dati:

- N° abitanti effettivi del Comune,
- RU totale pro capite anno,
- Totale % RD,
- Tributo speciale per messa a discarica,
- Addizionale 20% tributo speciale (evidenziando presenza o assenza di tale addizionale).

Di seguito si riporta il totale RD % raccolto da AAMPS:

	<i>obiettivo RD % minima</i>	<i>RD %</i>
<b>2008</b>	<b>45</b>	<b>39,42</b>
<b>2009</b>	<b>50</b>	<b>42,44</b>
<b>2010</b>	<b>50</b>	<b>42,75</b>
<b>2011</b>	<b>60</b>	<b>42,84</b>
<b>2012</b>	<b>65</b>	<b>43,98</b>
<b>2013</b>	<b>65</b>	<b>43,18</b>
<b>2014</b>	<b>65</b>	<b>44,34</b>

(in rosso i valori RD inferiori all'obiettivo % minimo)

8. La quantità di Rifiuti Urbani totale annua è dedotta come:

$(n^{\circ} \text{Abitanti effettivi}) \times (\text{Produzione pro capite [kg/ab/anno]}) / 1000 = \text{RU totale annuo [t]}$

Si sono quindi ricavati i quantitativi in SURPLUS di rifiuti indifferenziati, durante la gestione AAMPS 2008-2014, per il mancato raggiungimento degli obiettivi minimi annui di RD%.

Anno 2008:

SURPLUS RU [t]= RU totale annuo [t] x (45-RD%)/100

Anni 2009-2010:

SURPLUS RU [t]= RU totale annuo [t] x (50-RD%)/100

Anno 2011:

SURPLUS RU [t]= RU totale annuo [t] x(60-RD%)/100

Anni 2012-2013-2014

SURPLUS RU [t]= RU totale annuo [t] x (65-RD%)/100

Si riportano tali quantitativi nella tabella sottostante, espressi in tonnellate [t]:

	<i>surplus raccolta indifferenziata t/anno</i>
<b>2008</b>	5.359,71
<b>2009</b>	7.190,68
<b>2010</b>	7.010,80
<b>2011</b>	15.876,70
<b>2012</b>	19.064,05
<b>2013</b>	19.059,71
<b>2014</b>	18.302,57
<b>totale 2008 ÷ 2014</b>	<b>91.864,21</b>

9. In un articolo di stampa pubblicato il 5 aprile 2013 sul quotidiano “La Nazione” (si allega copia)

l'assessore all'ambiente del Comune di Livorno ha dichiarato che Livorno smaltisce in discarica "il 15% dei rifiuti" prodotti (si suppone che l'assessore intendesse il totale dei rifiuti urbani e assimilati raccolti annualmente da AAMPS).

Nello stesso articolo il dirigente comunale dell'ufficio ambiente ha dichiarato che lo smaltimento in discarica costa "100 euro a tonnellata".

In base a queste informazioni è possibile ipotizzare per gli anni 2008-2014 un danno emergente così quantificabile:

A - riguardo ai costi smaltimento e pretrattamento dei rifiuti da introdurre in discarica art. 7 del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 si stima un maggior esborso per i costi di pretrattamento e smaltimento per complessivi euro **1.377.963,13**;

B - per il tributo speciale ex art. 3. comma 24 della legge n. 549/1995 (recepito dall'art. 30-bis della L.R. 25/98 e smi): un aggravio di tributo a carico dell'utenza per complessivi euro **266.052,22**;

C - per addizionale del 20% al tributo speciale prevista dall'art. 205, comma 3, del d. lgs. n. 152/2006: un aggravio di tributo a carico dell'utenza per complessivi euro **213.223,53**.

I calcoli effettuati sono indicativi di una sensibile diminuzione patrimoniale a carico della finanza pubblica da considerarsi come danno emergente.

\*

#### Lucro cessante

10. Ad esso si ritiene possa andare ad aggiungersi anche un danno erariale da lucro cessante in relazione al mancato introito di corrispettivi economici dai consorzi di filiera per il conferimento di

materiale da raccolta differenziata da inserire nel circuito produttivo (artt. 217 e ss. d.lgs. 152/2006).

A titolo indicativo si segnalano i corrispettivi convenuti per il conferimento dei materiali da RD nell'Accordo Quadro stipulato tra il Consorzio CONAI e l'ANCI per gli anni 2009/2013:

per l'acciaio fino a 82,24 Euro / Tonnellata ( pag. 25) ANCI - CNA

per l'alluminio fino a 420,33 Euro / Tonnellata ( pag. 38) ANCI - CIAL

per i prodotti cellulosici da 5 euro / tonnellata ( pag. 58) - ANCI - COMIECO

per il legno fino a 13,71 euro / tonnellata ( pag. 89) - ANCI- RILEGNO

per la plastica fino a 276 euro /tonnellata ( pag. 103) - ANCI- COREPLA

per il vetro fino a 37 euro/ tonnellata ( pag.137) - ANCI COREVE

([http://www.osservatorioentilocaliraccoltadifferenziata.it/download!Accordo%20Quadro%20ANCI%20CONAI%202009\\_2013.pdf](http://www.osservatorioentilocaliraccoltadifferenziata.it/download!Accordo%20Quadro%20ANCI%20CONAI%202009_2013.pdf)).

L'accordo è stato rinnovato per il 2014-2019: (<http://www.conai.org/enti-locali/accordo-quadro-anci-conai>).

11. In base a quanto riportato da AAMPS all'interno delle linee guida del Piano di Concordato (si allega copia) attualmente in fase di omologa, è possibile stimare prudenzialmente la media dei ricavi da raccolta differenziata in € 85,00 per tonnellata, assumendo come valore annuo dei ricavi stimati € 1.407.366 (pag. 33 linee guida concordato riga "servizi", colonna "2016B") e come RD annua stimata per le maggiori frazioni remunerate dai consorzi di filiera ("materiali cellulosici" e "imballaggi") 16.559 tonnellate (pag. 48 linee guida concordato, colonna "stima raccolta Livorno 2016", moltiplicando le frazioni interessate pro-capite per il numero di abitanti).

Tale stima sulla media dei ricavi sembra confermata dal rapporto del CNEL sulla competitività del settore dei rifiuti urbani in Italia ([http://www.cnel.it/53?shadow\\_documento=10422](http://www.cnel.it/53?shadow_documento=10422)), che in base ai dati CONAI 2005 stima un corrispettivo di 178.100.000 milioni di euro a livello nazionale su tutte

le frazioni di imballaggi recuperabili, su un totale di 2.233.900 tonnellate raccolte, per una media nazionale 2005 quindi di 79,73 euro a tonnellata (pag. 41 del citato rapporto CNEL).

Assumendo dunque un valore di 85,00 euro a tonnellata, da moltiplicarsi per il **54,3%** del SURPLUS di raccolta indifferenziata annua (in base alle percentuali indicate dal servizio Catasto Rifiuti Urbani dell'ISPRA per il Comune di Livorno - <http://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=findComune>, le frazioni interessate costituirebbero infatti il 54,3% del totale di raccolta differenziata), il possibile aggravio in Euro provocato per lucro cessante nelle annualità 2008-2014 ammonta ad euro **4.239.992,56**.

\*

#### Ulteriore ipotesi di danno emergente

12. In considerazione del fatto che, come dichiarato dal Comune di Livorno, il 15% dei RU prodotti viene smaltito in discarica, è possibile ipotizzare che il SURPLUS di raccolta indifferenziata raccolta in conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi di RD fissati dal legislatore venga annualmente avviata ad incenerimento per circa l'85% del totale.

In mancanza di dati AAMPS sui costi di smaltimento presso il proprio impianto di incenerimento, è possibile ricavare da un benchmark nazionale effettuato dall'Ente di bacino Padova 2 (Consorzio per lo smaltimento degli RSU) il costo al netto dei ricavi dello smaltimento presso un impianto di incenerimento costruito negli anni '70-'80, pari a euro 92,26 per tonnellata (pag. 18 <http://www.slideshare.net/andreaatzori568/tariffe-degli-impianti-di-trattamento-e-smaltimento-ru-benchmark-nazionale-e-regione-veneto>, sottraendo al totale dei costi pari ad euro 145,98 il totale dei ricavi pari ad euro 53,72 per tonnellata), che salgono ad euro 102,69 per tonnellata (+10,43



euro/t) a partire dall'anno 2011 per effetto della scadenza delle sovvenzioni da CIP6 (scadenza confermata da AAMPS a pag. 5 delle linee guida del Piano di Concordato) .

In base a queste informazioni è possibile ipotizzare per gli anni 2008-2014 un ulteriore danno emergente pari ad euro **7.845.085,57**.

\*

13. In attesa di dati certificati per quanto riguarda le annualità 2015-2016, è possibile stimare la possibile entità del danno erariale per l'ultimo biennio assumendo quanto dichiarato da AAMPS all'interno della linee-guida del Piano di Concordato: a pag. 10 si presume una percentuale di RD "intorno al 46%", mentre a pag. 47 viene indicata una produzione stabile annua di RU pari a 83.900 tonnellate.

Si riporta nella tabella sottostante il possibile aggravio totale in Euro provocato per danno emergente e lucro cessante nelle annualità 2008-2016:

anno	costo smaltimento surplus (A)	tributo speciale (B)	addizionale (C)	lucro cessante (D)	costo incenerimento surplus (E)	TOTALE (A+B+C+D+E)
2008	80.395,68			247.377,52	420.313,99	748.087,19
2009	107.860,15	28.534,43	34.241,32	331.885,68	563.900,05	1.066.421,63
2010	105.161,95	-	29.010,19	323.583,31	549.793,66	1.007.549,11
2011	238.150,50	-	27.756,47	732.789,07	1.385.821,55	2.384.517,59
2012	285.960,74	-	27.208,44	879.901,18	1.664.034,12	2.857.104,48
2013	285.895,63	117.922,12	47.168,85	879.700,86	1.663.655,28	2.994.342,75
2014	274.538,49	119.595,66	47.838,27	844.754,93	1.597.566,92	2.884.294,27
2015	239.115,00	113.265,00	45.306,00	735.756,86	1.391.434,10	2.524.876,95
2016	239.115,00	113.265,00	45.306,00	735.756,86	1.391.434,10	2.524.876,95
<b>totale</b>	<b>1.856.193,13</b>	<b>492.582,22</b>	<b>303.835,53</b>	<b>5.711.506,27</b>	<b>10.627.953,77</b>	<b>18.992.070,91</b>

\*

14. Appare inoltre significativo soffermarsi sull'indicazione che la stessa AAMPS fornisce nelle linee guida del Piano di Concordato (pag. 5) in merito alle "principali cause" della "grave crisi finanziaria e di liquidità" che ha colpito l'azienda: accanto ad una lenta circolazione del credito TIA e ad altri fattori minori viene indicata la perdita di flussi di cassa "per oltre 3 milioni di euro l'anno" in conseguenza della "cessazione, per sopravvenuta scadenza, nel 2011 di contributi collegati ad una convenzione stipulata in passato (CIP6 del 1993), sulla vendita di energia elettrica prodotta da termovalorizzazione" (incenerimento).

Dunque neanche la perdita, ampiamente prevedibile, di un flusso di cassa per oltre 15 milioni di euro nel periodo 2012-2015 (su un passivo concordatario totale indicato in circa 33 milioni di euro al netto dello stralcio – pag. 37 linee guida), riguardante lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati tramite incenerimento, ha determinato strategie aziendali rivolte al rapido raggiungimento degli obiettivi obbligatori di RD indicati dal legislatore.

\*

#### Sulla responsabilità

15. In primo luogo appare impegnata la responsabilità degli amministratori (succedutisi nel tempo) di AAMPS SPA, come soggetto affidatario del servizio di raccolta dei rifiuti. Quale che sia il contenuto del contratto di servizio, gli obiettivi di legge si imponevano (e si impongono) per forza propria nei confronti della società e dei suoi amministratori talché la responsabilità per il mancato raggiungimento degli obiettivi di RD deve presumersi a prescindere dai contenuti del contratto.

In secondo luogo appare impegnata la responsabilità dei sindaci e degli assessori delegati del Comune

di Livorno, socio unico di AAMPS SPA, sia in quanto partecipi della società (ed in condizione dunque di condizionare l'operato dei suoi amministratori per il rispetto degli obiettivi di legge), sia per la presumibile inattività, nell'ambito del rapporto di servizio, per rendere esigibili gli obiettivi annuali di RD previsti dalla legge.

In terzo luogo appare impegnata la responsabilità del Presidente della Regione e dell'assessore delegato a tenore dell'art. 1 comma 1108 della L. 296/2006 il quale stabilisce che:

*"Al fine di realizzare rilevanti risparmi di spesa ed una più efficace utilizzazione delle risorse finanziarie destinate alla gestione dei rifiuti solidi urbani, la regione, previa diffida, provvede tramite un commissario ad acta a garantire il governo della gestione dei rifiuti a livello di ambito territoriale ottimale con riferimento a quegli ambiti territoriali ottimali all'interno dei quali non sia assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime: a) almeno il quaranta per cento entro il 31 dicembre 2007; b) almeno il cinquanta per cento entro il 31 dicembre 2009; c) almeno il sessanta per cento entro il 31 dicembre 2011."* Obiettivi a cui si aggiungono, in continuità logica, quelli di cui all'art. 205 d.lgs. 152/2006.

In proposito non si ha notizia di atti o provvedimenti emanati dalla Regione nei termini e con le modalità richieste dalla legge.

Per i precedenti si segnala la sentenza n. 83 del 27 maggio 2013 della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale Liguria, che risulta recentemente confermata in sede di appello.

\*

Per questi motivi

Si chiede a Codesta Procura di valutare se i fatti sopra esposti configurino l'ipotesi di danno erariale per

le conseguenti iniziative previste per legge nei confronti degli eventuali responsabili.

Si allegano un documento formato *excel* contenente i calcoli presentati nelle tabelle, il citato articolo di stampa del 5 aprile 2013 e le linee guida del Piano di Concordato AAMPS, rinviando ai link indicati per la restante documentazione citata in narrativa.