

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE
CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE
CORRELATI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

MISSIONE A PISA

SEDUTA DI LUNEDÌ 6 NOVEMBRE 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRO BRATTI

Audizione del direttore generale dell'ATO Toscana Costa, Franco Borchì.

L'audizione comincia alle 19.30.

PRESIDENTE. Avverto i nostri ospiti che della presente audizione viene redatto un resoconto stenografico, che sarà pubblicato sul sito internet della Commissione, e che, facendone espressa e motivata richiesta, in particolare in presenza di fatti illeciti sui quali siano in corso indagini tuttora coperte dal segreto, consentendo la Commissione, i lavori proseguiranno in seduta segreta, invitando comunque a rinviare eventuali interventi di natura riservata alla parte finale della seduta.

Ricordo che la Commissione si occupa di illeciti ambientali relativi al ciclo dei rifiuti, ma anche dei reati contro la pubblica amministrazione e dei reati associativi connessi al ciclo dei rifiuti e delle bonifiche e al ciclo di depurazione delle acque.

Stiamo facendo un lavoro generale su tutta la Toscana, per cui abbiamo fatto qualche settimana fa un approfondimento sul tema delle bonifiche dei siti interesse nazionale. Poi, abbiamo fatto un approfondimento su tre province, con l'ATO Toscana Sud (Siena, Grosseto e Arezzo), e oggi ci occuperemo di Pisa Livorno, quindi di Massa, Carrara e Lucca e, infine, di Firenze. Faremo, quindi, una supervisione delle situazioni che si stanno determinando.

Da lei ci interessa capire fundamentalmente qual è la situazione, cioè lo stato dell'arte. Vorremmo sapere come vi state muovendo, se avete già predisposto una gara o se non l'avete predisposta e se vi siete fermati perché avuto dei problemi.

Lo chiediamo perché sappiamo che, in generale, queste gare non sono di facile esecuzione e che la prima che è partita in Toscana ha avuto una serie di problemi. Rispetto a tutta una serie di questioni, abbiamo sentito anche presidente Cantone per capire quale fosse l'idea dell'ANAC sul tema, che è – lo ripeto – assolutamente complicato.

Vorremmo capire qual è il suo punto di vista e le chiediamo di fornirci il quadro della situazione.

Domani sentiremo anche i due sindaci principali, sia quello di Livorno che quello di Pisa, per cercare di capire, oltre che altre situazioni, per queste questioni qual è lo stato dell'arte e quali sono le preoccupazioni.

Vorremmo conoscere il quadro della situazione attuale, su cui credo ci sia stato già inviato del materiale.

Do la parola al direttore generale dell'ATO Toscana Costa, il dottor Franco Borchì, per lo svolgimento della relazione, al cui termine verranno eventualmente poste le domande dei commissari.

FRANCO BORCHI, *Direttore generale dell'ATO Toscana Costa*. Io mi sono premurato di predisporre una relazione, che devo inviare anche all'ANAC e che praticamente riferisce tutto il percorso che abbiamo fatto con la gara per l'affidamento del servizio integrato di gestione dei rifiuti nell'ambito.

Si tratta di un percorso articolato, che ha inizio nel dicembre del 2011, quando il 90,3 per cento dei comuni dell'ATO Toscana Costa scelsero la modalità di affidamento del servizio, sulla base di un'istruttoria molto approfondita ed elaborata dagli *advisor*, sotto l'aspetto tecnico, giuridico, legale e economico, per cui la scelta della modalità di affidamento fu quella di una società mista.

Fu predisposto un protocollo di intesa fra tutti i sindaci, dove veniva sostanzialmente stabilito un cronoprogramma delle azioni e degli interventi e veniva istituito un collegio dei sindaci, che aveva e ha il compito di sovrintendere alla procedura di affidamento, nonché un gruppo tecnico di riferimento dei sindaci, che doveva seguire la parte attuativa di tutti gli interventi.

La procedura è iniziata nel 2011 e quello che ci siamo trovati di fronte in quella data è un quadro di notevole complessità perché quella che a quel tempo si chiamava «Comunità di ambito» aveva davanti a sé 111 comuni, con 26 gestori di servizi e impianti, non sempre sovrapponibili

l'uno all'altro, e alcune gestioni in economia, ma soprattutto una miriade di microaffidamenti di frazioni del servizio e modalità gestionali del servizio estremamente diversificate tra le quattro province e, addirittura, diversificate all'interno di una stessa provincia.

Un esempio è quello della provincia di Lucca, dove le aree gestionali della Versilia, della Garfagnana e della Mediavalle hanno peculiarità proprie, quindi molto distinte l'una dall'altra.

Di fronte a questo quadro di frammentazione, il percorso della società mista, da un lato, ha istituito e costituito una società veicolo, che è RetiAmbiente, con la vocazione di recepire, con il tempo, il conferimento di tutte le aziende a partecipazione pubblica (la loro partecipazione doveva essere interamente pubblica).

Lo dico perché alcune aziende che avevano in seno la partecipazione del privato, prima di essere conferite, hanno dovuto liquidare quel privato.

La società veicolo di RetiAmbiente, una volta completata la sua vocazione, ossia i conferimenti da parte delle aziende pubbliche, ha fatto parte di un percorso parallelo a quello vero e proprio della gara per l'affidamento del servizio, quindi si è trattato di una gara sostanzialmente a doppio oggetto, con l'affidamento del servizio e l'individuazione del socio privato.

Questo è lo schema sulla base del quale ci siamo mossi dal 2011.

Abbiamo avuto un'interruzione nel 2013, quando sei comuni della Val di Cornia, tra cui Piombino, Sassetta e San Vincenzo eccetera, hanno deciso di transitare nell'ATO Toscana Sud.

Da un lato, questo ha significato per noi un cambiamento del perimetro di gara e un cambiamento dell'oggetto della gara, quindi siamo stati costretti a dover ripartire.

Quando siamo ripartiti? Siamo ripartiti quando la regione Toscana, che ha la competenza in questo senso, ha potuto delimitare il perimetro dei vari ambiti, quindi il nostro ATO è risultato privo di questi sei comuni.

Questo è avvenuto nel giugno del 2013, ma, nel frattempo, sono intervenuti anche mutamenti dal punto di vista legislativo, anche perché c'è stato il referendum del 23 giugno, e sono venuti a decadere i presupposti giuridici sulla base dei quali la gara indetta nel 2011 era partita.

Abbiamo dovuto aggiornare tutta la procedura e siamo ripartiti nel 2014, attraverso una riapertura delle manifestazioni di interesse.

Ho dimenticato di dire che la procedura di gara prevedeva un nucleo incentrato nel dialogo competitivo, cosa che, dalle nostre parti, era una novità.

Abbiamo fatto questa scelta in relazione alla complessità del servizio che si stava affidando, quindi abbiamo pensato che una fase di confronto con i concorrenti in gara e uno scambio di indicazioni ci avrebbero agevolato e consentito di definire meglio la documentazione che sarebbe stata posta alla base delle offerte.

Dal 2014, che cos'è successo? Credo che sul secondo percorso, quello parallelo al percorso dell'affidamento, abbiamo svolto tutto il dialogo competitivo, quindi eravamo pronti per bandire una gara, ma ci sono stati rallentamenti nella fase parallela, anche perché i rallentamenti sono avvenuti nella fase dei conferimenti delle aziende pubbliche in RetiAmbiente, per tutta una serie di motivi.

Abbiamo assistito nel 2015 al conferimento di quattro aziende importanti: la Geofor di Pontedera, la più grande azienda dell'ATO Toscana Costa, l'azienda Ascit della Mediavalle nel lucchese, con riferimento al comune di Capannoli, l'Esa di Portoferraio in riferimento all'Elba e la Ersu, una delle società che gestisce il servizio dei rifiuti della Versilia per alcuni comuni, come Forte dei Marmi e Pietrasanta.

Una seconda tornata di conferimenti ci ha portati all'interno di RetiAmbiente, la società Rea di Rosignano, altra società importante, in quanto possiede l'impianto di discarica e altre due strutture impiantistiche.

Tutto questo percorso credo che, bene o male, si sia mosso dalla situazione iniziale...

PRESIDENTE. Queste sono tutte aziende pubbliche al 100 per cento?

FRANCO BORCHI, *Direttore generale dell'ATO Toscana Costa*. Si tratta di aziende al 100 per cento pubbliche.

La difficoltà è stata sentita soprattutto per la società Geofor e per la Rea, che avevano dei privati, quindi il fatto di essere conferite in RetiAmbiente ha comportato un esborso di denaro da parte degli enti pubblici per liquidarne i privati.

Questo percorso, rispetto ai 26 gestori originari, si è mosso in maniera significativa. Tuttavia, mi sono trovato di fronte a una situazione di conferimenti delle aziende non completato, alla fine del 2016, a distanza di circa 34 mesi dalla riapertura delle manifestazioni di interesse avvenuta nel 2014.

Si tratta di un tempo obiettivamente lungo perché una procedura di gara rimanesse ancora aperta.

Per questo motivo ho annullato la gara, con la determina n. 4 del gennaio 2017, senza che la scelta iniziale della modalità di affidamento a società mista fosse in alcuna maniera inficiata, anche perché altre delibere di senso opposto in assemblea non sono mai state approvate.

Il proponimento è stato quello di bandire la gara con una procedura diversa, non più di dialogo competitivo, che non avrebbe più avuto senso, quindi con una procedura aperta, molto veloce.

A distanza di tre anni dalla riapertura della manifestazione di interesse, l'obiettivo è stato quello di verificare l'interesse del mercato per una procedura di questo genere.

Questo è stato l'obiettivo principale e quanto detto è avvenuto a gennaio del 2017.

Ero pronto con i documenti di gara per poter ripartire, addirittura febbraio, come si legge nella determina che ho approvato. Dopodiché, i sindaci attraverso l'approvazione di un documento nell'assemblea del marzo 2017, sostanzialmente hanno deciso di allungare i tempi, al fine di consentire a un'altra azienda di essere conferita in RetiAmbiente, la Sea Ambiente di Viareggio, quindi di arrivare a un *pool* di aziende conferite ben più significativo rispetto al precedente.

Siamo sostanzialmente fermi a questo punto perché l'azienda Sea è stata conferita nel luglio del 2017. Io ho aggiornato la documentazione di gara, anche perché il mondo dei rifiuti, come vi sarete accorti, mentre stiamo parlando, cambia, sia per le vocazioni di tipo impiantistico sia per la progettualità da parte delle aziende.

Il mio obbligo è quello di bandire una gara con una situazione più attuale possibile, in maniera tale che i concorrenti abbiano davanti a sé un oggetto di gara adeguato e il più possibile attinente alla realtà.

Questo sforzo di aggiornamento della documentazione è stato fatto e, oggi, siamo nella condizione di poter pubblicare il bando di gara.

Che cosa ce lo impedisce? Ce lo impedisce solo una cosa: RetiAmbiente è purtroppo, per vicende che, a mio avviso, di tecnico strettamente aderente dal servizio hanno poco, priva dell'azienda di Livorno, per esempio, com'è priva dell'azienda di Carrara e di quella di Massa. Tra l'altro, sono state fatte più volte le perizie delle loro aziende, ma il conferimento non si è mai concretizzato.

La RetiAmbiente è un'azienda con un valore attuale di circa 22 milioni di euro, che contiene sei gestori, corrispondenti sostanzialmente al 65 per cento degli abitanti serviti, quindi non si tratta di uno scherzo. Tuttavia, si tratta di un'azienda che manca dei gestori di due capoluoghi di provincia e di un co-capoluogo di provincia, che è Carrara.

Che cosa manca a questo punto? A questo punto, manca che RetiAmbiente approvi lo statuto definitivo della società, comprendendo i privati al suo interno. Questo statuto deve passare, per lo meno, nei consigli comunali maggiori, quelli che compongono la maggioranza di RetiAmbiente.

Una volta che avrò a disposizione lo statuto, che stanno predisponendo attualmente e per il quale mi auguro non ci siano incidenti di percorso ancora una volta, perché da parte mia questi non sarebbero tollerabili, avrò tutta la documentazione per bandire la gara e procedere.

PRESIDENTE. La gara rimane a doppio oggetto con salto del *partner* privato?

FRANCO BORCHI, *Direttore generale dell'ATO Toscana Costa*. L'unica cosa che cambia è la gara in sé, che non è più incentrata su un dialogo competitivo, ma è una gara aperta in cui si chiede l'offerta sostanzialmente.

Ho riportato quanto vi ho detto in una relazione, che, se volete, vi consegno. La mia relazione è stata redatta in fretta e furia, quindi mi scuserete se ci sono dei problemi.

Ora, se tutto va come dovrebbe andare, nei primissimi mesi del 2018 sarei pronto per pubblicare gli esiti della gara.

A quel punto, ci sarà bisogno di una commissione di gara, alla quale non parteciperò e, visto i lavori procederanno sicuramente molto più celermente di come, purtroppo, li ho condotti in questi anni, alla fine del 2018, ci dovrebbe essere un gestore.

PRESIDENTE. Vorrei chiederle un paio di cose. Nell'impostazione della gara, come avete trattato la questione degli impianti?

I due comuni capoluogo e quello Carrara che rimangono eventualmente fuori in che modo poi si relazionano con l'ATO? Questi comuni andranno avanti autonomamente in una gestione? Come funziona il meccanismo che avete impostato?

FRANCO BORCHI, *Direttore generale dell'ATO Toscana Costa*. Mi ha posto una bella domanda. All'inizio, abbiamo fatto una disamina di tutte le situazioni di tipo impiantistico e gestionale del servizio, quindi, a monte di tutto, c'è un'analisi sugli affidamenti, che, tra l'altro, dovremmo aggiornare, come faremo, a breve.

Ci siamo trovati di fatto, presidente, di fronte a una situazione sulla quale gli orientamenti giuridici erano sostanzialmente due.

Per il primo orientamento, io adotto una battuta, parlando di «corrente del Golfo» per le sentenze del TAR di Salerno che dicevano una cosa semplice: «dal momento in cui arriva l'ATO, tutto sparisce e l'ATO subentra nelle gestioni di tutti».

C'è un'altra posizione, quella che abbiamo, bene o male, sposato e che tiene conto di alcune situazioni particolari.

Le faccio un esempio: ci sono realtà dove vigono procedure di concordato preventivo. Allora, noi che cosa dovevamo fare? Abbiamo scelto di dire: «il concordato deve arrivare al termine e, dopodiché, arriviamo noi».

Esistevano aziende, come quella che gestisce i rifiuti a Lucca, scelte con procedure di gara a evidenza pubblica, analoghe a quella che stiamo predisponendo noi con socio privato scelto con procedure a evidenza pubblica.

Che cosa dovevamo fare noi? Il nostro ingresso significava per il comune di Lucca un esborso consistente di denaro per poter liquidare il privato. In questo caso, abbiamo detto: «aspettiamo che arrivi la fine di questa gestione e, dopodiché, subentriamo noi».

Ci sono altre situazioni particolari, che, se volete, possiamo approfondire. La posizione nei confronti delle gestioni e degli impianti è stata la seguente: l'impianto interno al perimetro dell'affidamento rimane di proprietà pubblica del comune, che è obbligato a metterlo a disposizione del gestore, il quale dovrà corrispondere all'ente proprietario un canone pari agli ammortamenti residui su questi impianti.

Nel caso dei comuni «dissenzienti», dal punto di vista del servizio, ove non ci sono queste situazioni particolari e c'è il gestore individuato dall'ATO, quel gestore va a fare il servizio a Massa, Carrara e Livorno.

Questa è la situazione e non c'è nessun motivo di tipo ostativo. Tra l'altro, abbiamo ricevuto alcuni ricorsi in questo senso da parte dei comuni della Lunigiana, nell'alta provincia di Massa. Nei confronti di questi ricorsi, abbiamo vinto le cause al TAR, sulla base del principio per cui, fintanto che l'ATO non ha terminato la sua procedura di gara, sono i comuni a disporre liberamente degli affidamenti, con una sola condizione: i comuni dispongono liberamente dei propri affidamenti, inserendo negli atti una clausola risolutiva che dice «al momento in cui arriva il nuovo gestore, decade l'affidamento». Inoltre, ove questa clausola risolutiva non è stata apposta, noi abbiamo impugnato i ricorsi. Per ora, il TAR ci ha dato ragione, compreso...

PRESIDENTE. In realtà, nel caso di Livorno o di Carrara, il gestore entra e assorbe, di fatto, il personale delle aziende?

FRANCO BORCHI, *Direttore generale dell'ATO Toscana Costa*. Certamente.

PRESIDENTE. La ringraziamo e dichiaro conclusa la seduta.

L'audizione termina alle 19.51.