



Autorità Nazionale Anticorruzione

Deliberazione n. 14 del 4 febbraio 2015

Oggetto: fascicolo 295/297/2012 – Costruzione e gestione termovalorizzatore di Parma

Esponente: Avv. Arrigo Allegri – Avv. Pietro De Angelis

Riferimenti normativi: Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 , Norme in materia ambientale - L. Regione Emilia Romagna 25 novembre 2002 n. 31.

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione nell’adunanza del 4 febbraio 2015;

Visto l’articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all’Autorità nazionale anticorruzione;

Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell’ufficio Vigilanza Lavori;

Viste le relazioni di controdeduzione della società IREN S.p.A., dell’ ATERSIR Agenzia territoriale dell’Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti , del Comune di Parma, della Provincia di Parma e dell’Avv. Arrigo Allegri (esponente)

Sentiti in audizione il Comune di Parma e la Provincia di Parma;

CONSIDERATO IN FATTO

In data 27 dicembre 2004 veniva stipulata una convenzione tra l’ATO 2 di Parma e la municipalizzata Amps S.p.A.; la Convenzione riguardava *“la gestione dei servizi inerenti il ciclo dei rifiuti urbani come definiti dall’art. 15 c.1 della L.R. 25/99’...”* per un periodo di 10 anni.

All’art. 3 comma 3 della predetta Convenzione è specificato che *“tale gestione riguarda:*

- a) il servizio di spazzamento e lavaggio strade, piazze e aree pubbliche;*
- b) il servizio di raccolta e di trasporto dei rifiuti urbani e assimilati;*
- c) le operazioni di pretrattamento e di avvio al recupero e allo smaltimento dei rifiuti di cui alle lett. a) e b).*

Al comma 4 era specificato inoltre quanto segue: *“le parti si danno atto che il servizio affidato **non è comprensivo dello smaltimento e\o trattamento di recupero-riciclaggio che il gestore è comunque obbligato a garantire, con proprie idonee strutture ed impianti, o mediante conferimento a terzi autorizzati, nel rispetto della pianificazione provinciale, per***

¹ **Art. 15 Servizio di gestione dei rifiuti urbani**

1. Il servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani e assimilati comprende lo spazzamento ed il lavaggio delle strade e delle piazze pubbliche, la raccolta ed il trasporto, l’avvio al recupero e allo smaltimento ivi compreso il trattamento preliminare.

2. L’Agenzia, al fine di realizzare il ciclo integrato dei rifiuti urbani, organizza le attività del servizio nel rispetto della previsione dei piani provinciali di gestione dei rifiuti predisposti dalle Province ai sensi dell’art. 128 della L.R. n. 3 del 1999 perseguendo obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità nonché l’industrializzazione delle gestioni, tenendo altresì conto del principio di prossimità territoriale per i rifiuti speciali derivanti dal pretrattamento dei rifiuti urbani.



Autorità Nazionale Anticorruzione

la totalità dei rifiuti raccolti o comunque conferiti dagli utenti?»; ed al comma 5 “le parti si danno atto che i prezzi per lo smaltimento e/o trattamento dei rifiuti saranno concordati con l’Agenzia ai sensi dell’art. 18 c.2 della LR 25/99²...i costi di smaltimento e trattamento entreranno comunque nel monte costi per la determinazione del gettito complessivo di detta tariffa, unitamente a tutti gli altri fattori produttivi di costo”.

AMPS era l’azienda municipalizzata che in quel periodo gestiva il sistema idrico e la raccolta dei rifiuti nella provincia di Parma; **Il 1 marzo 2005 nasceva ENIA S.p.A.** dalla fusione di tre società municipalizzate AGAC (azienda municipalizzata del gas di Reggio Emilia), AMPS (azienda municipalizzata di Parma per la gestione dei servizi di igiene ambientale e del verde urbano), e TESA (Azienda Municipalizzata Nettezza Urbana di Piacenza). La società si strutturava in S.p.A. ma fino alla sua quotazione in borsa avvenuta nel 2007 era interamente in mano pubblica. 1 luglio del 2010 Enia si è fusa con IRIDE (frutto a sua volta dell’unione tra le municipalizzate di Torino e Genova), diventando IREN S.p.A., l’attuale gestore dei rifiuti a Parma, nonché realizzatore del termovalorizzatore in questione.

Il 22 marzo 2005, mentre stava nascendo la società ENIA, la Provincia di Parma con deliberazione n.32 del Consiglio Provinciale approvava definitivamente il PPGR (**Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti**).

Il Piano è stato redatto con riferimento alla normativa Comunitaria, Nazionale e Regionale all’epoca vigente. Il documento fa riferimento fra l’altro alla “**L. R. 6 settembre 1999, n. 25** *“Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l’organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani”*, e che recepisce, a livello regionale, il Decreto Legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, cosiddetto Decreto Ronchi.

Nel documento, con riferimento alla disciplina sulla tutela del territorio e all’iter procedurale di approvazione di tutta la pianificazione territoriale, provinciale e regionale, si legge:” *...In particolare il PTR, come integrato dal Piano Territoriale Paesistico Regionale, stabilisce specifici criteri e vincoli per individuare le aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti. La gestione degli interventi è poi affidata alle Province e ai Comuni secondo le loro specifiche competenze.”*

Al Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti (PPGR), viene assegnato il compito di pianificare il sistema di recupero e smaltimento dei rifiuti... e deve contenere... la localizzazione, sentiti i Comuni, degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani con eventuali indicazioni plurime per ogni tipo di impianto...

Nel piano suddetto, dopo le analisi dei fabbisogni dell’area provinciale ed un censimento degli impianti costruiti o in costruzione, veniva definito il ciclo dei rifiuti che prevedeva la costruzione di un termovalorizzatore localizzato nell’area del Comune di Parma.

Il 25 novembre 2005 l’ATO (Agenzia di Ambito Territoriale Ottimale) con deliberazione n.10, pur sottolineando che lo smaltimento dei rifiuti era fuori dalla privativa e dunque dalle competenze dell’ATO, si pronunciava favorevolmente in ordine alla realizzazione di un impianto di smaltimento rifiuti tramite termovalorizzazione.

² 2. La tariffa applicata all’utenza ai sensi dell’art. 49 del decreto legislativo n. 22 del 1997 assicura la copertura integrale dei costi del servizio ivi compresi quelli per lo smaltimento dei rifiuti presso impianti di eventuali soggetti terzi. Il gestore del servizio concorda con questi ultimi il prezzo dello smaltimento.



Autorità Nazionale Anticorruzione

In data 18 luglio 2006 (in esecuzione della delibera di consiglio comunale n. 45/11 del 31.03.2006) Enia sottoscriveva con il Comune di Parma un accordo ai sensi della L.R. 20/2000. Tale norma – *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio* – regola i processi pianificatori degli enti locali e all'art. 18 prevede la possibilità di fare accordi con privati per *ragioni di rilevante interesse pubblico*. In tale documento ENIA, pur dichiarandosi un soggetto privato, sottolineava di essere una società a totale capitale pubblico ed invocava la convenzione stipulata tra AMPS e l'ATO nella quale, a suo dire, era indicato che lo smaltimento dei rifiuti doveva avvenire *preferibilmente con strutture proprie*.

Si legge nell'accordo che Enia *per garantire una maggiore coerenza con le indicazioni normative nell'individuazione dell'area che presenti le migliori caratteristiche per l'insediamento del PAI* aveva condotto un *approfondito studio del territorio compreso nella macroarea prevista dal PPGR, all'interno della quale sono stati individuati cinque possibili siti, sia verificando i vincoli di compatibilità con gli strumenti di pianificazione territoriale vigenti ... , sia valutando altre caratteristiche* . Pertanto Enia S.p.A. aveva chiesto all'Amministrazione comunale di Parma, (ed il Comune nell'accordo in tal senso si impegnava) di:

- *esprimere il proprio consenso alla proposta di Enia S.p.A. - mediante la conclusione di uno specifico accordo con Enia S.p.A. - alla localizzazione del P AI, quale opera di pubblica utilità, all'interno dell'area individuata nell'allegato 1;*
- *avviare l'iter urbanistico, con gli strumenti idonei, anche ai fini dei successivi procedimenti, anche forzosi, di acquisizione dell'area, che porterà alla modifica della destinazione d'uso dell'area medesima, da area agricola produttiva ad area destinata ad attrezzature tecnologiche.*

All'ART. 2 dell'accordo rubricato - *Oggetto e finalità dell'accordo* - si legge: *Il presente accordo è finalizzato a regolare i rapporti reciproci tra Comune di Parma ed Enia S.p.a. propedeutici alla realizzazione del Polo Ambientale Integrato (PAI), comprendente tra l'altro un impianto di trattamento termico con annesso impianto di preselezione. Il Comune assume che le suddette opere rientrano, per motivazioni esposte, tra quelle previste dall'art. 7, comma 1, letto d), della L.R. 25 novembre 2002 n. 31 (ovvero veniva considerata un'opera pubblica Comunale).*

Segue all'art. 3 l'elencazione degli oneri ed obblighi di ENIA che comprendevano l'impegno di realizzare una serie di opere complementari quali riqualificazioni ambientali e stazioni ecologiche in aree che, in parte, si impegnava ad acquisire direttamente, e, in parte, sarebbero state messe a disposizione dal Comune stesso; in tale articolo si specificava che *“l'avvio della progettazione come da cronoprogramma di attuazione ...era subordinata all'ottenimento della modifica dello strumento urbanistico dell'area individuata per la localizzazione del P AI (modifica della destinazione d'uso dell'area medesima, da area agricola produttiva ad area destinata ad attrezzature tecnologiche). Impegno che il comune assumeva formalmente al successivo art. 4.*

ENIA chiedeva all'Amministrazione Comunale di esprimere il proprio parere positivo sulla localizzazione dell'impianto e di avviare l'iter urbanistico *con strumenti idonei anche ai fini dei successivi procedimenti anche forzosi di acquisizione dell'area* per poter procedere alla realizzazione del PAI, tale impegno poteva essere assunto ai sensi dell'art. 18 della L.R. 20/2000³.

³ Art. 18 legge regionale 20/2000 - Accordi con i privati



Autorità Nazionale Anticorruzione

Sempre **in data 18 luglio 2006** Enia presentava alla Provincia di Parma domanda di attivazione della procedura di scoping preordinata all'acquisizione del VIA sul progetto di realizzazione di Polo Ambientale Integrato per la gestione dei rifiuti dell'ATO di Parma.

In data **29 marzo 2007** Enia presentava la richiesta a Consob e Borsa Italiana per l'ammissione alla quotazione delle proprie azioni; l'azionariato di ENIA era al tempo interamente costituito da comuni, il **comune di Parma in particolare deteneva il 23.275%** delle quote. Enia verrà **quotata in borsa** il successivo **10 luglio 2007**.

In data **27 novembre 2007** ENIA s.p.A. presentava domanda alla Provincia per avviare la procedura di VIA finalizzata al rilascio dell'AIA per l'impianto suddetto.

In data **21 gennaio 2008** la Provincia indiceva la Conferenza dei Servizi ed **il 15 ottobre 2008** la Giunta Provinciale, con deliberazione n. 938, approvava l'AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) e la VIA (Valutazione Impatto Ambientale).

Nell'anno 2009 Enia presentava al Comune di Parma un primo progetto di accantieramento e preparazione dell'area di sedime del termovalorizzatore. Successivamente Enia presentava al comune altri 18 progetti esecutivi *“in riferimento ai quali sono stati rilasciati dai competenti uffici comunali pareri di presa d'atto della documentazione depositata da ENIA S.p.A.”*

In data 7 maggio 2010 ENIA presentava presso lo Sportello Unico del Comune di Parma il *“deposito progetto di opera pubblica ai sensi dell'art. 7 punto c L.R. 31/2002 per realizzazione termovalorizzatore cogenerativo in strada Ugozzolo”*⁴.

In data **25 maggio 2010** Iride ed Enia stipulavano l'atto di fusione per incorporazione. Iride, società incorporante, assumerà poi la denominazione di Iren spa, la **fusione diventerà operativa** a partire **dal 01 luglio 2010**.

In data **18 giugno 2010** IREN S.p.A. presentava alla Provincia di Parma *“richiesta di voltura di autorizzazioni ambientali intestate ad ENIA S.p.A. Impianti di trattamento rifiuti”*.

1. Gli enti locali possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale, al fine di determinare talune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica, nel rispetto della legislazione e pianificazione sovraordinata vigente e senza pregiudizio dei diritti dei terzi.

2. La scelta di pianificazione definitiva con l'accordo deve essere motivata, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 3.

3. L'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. L'accordo è recepito con la delibera di adozione dello strumento ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato.

⁴ Legge Regionale 31 del 25/11/2002 - ARTICOLO 7 Ambito di applicazione

1. Le disposizioni del presente Titolo non trovano applicazione:

a) per le opere, gli interventi e i programmi di intervento da realizzare a seguito della conclusione di un accordo di programma, ai sensi dell'art. 34 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e dell'art. 40 della L.R. n. 20 del 2000;

b) per le opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti;

c) per le opere pubbliche di interesse regionale e provinciale;

d) per le opere pubbliche dei Comuni.

2. I progetti relativi alle opere ed agli interventi di cui al comma 1 sono comunque approvati previo accertamento di conformità alle norme urbanistiche ed edilizie, nonché alle norme di sicurezza, sanitarie e di tutela ambientale e paesaggistica.



Autorità Nazionale Anticorruzione

In data **9 luglio 2010** IREN Ambiente S.p.A. presentava comunicazione di inizio lavori acquisita al prot. gen. del Comune di Parma “come opera pubblica ai sensi dell’art. 7 della legge regionale n. 31/2002 modificata”.

Il 12 luglio 2010 hanno avuto effettivo inizio i lavori di costruzione del termovalorizzatore.

La Commissione Europea in data 15 marzo 2011 inviava al Governo Italiano una lettera di **costituzione in mora** per i lavori dell’inceneritore; la Commissione obiettava all’Italia l’affidamento diretto da parte del comune di Parma dei lavori di costruzione dell’impianto alla IREN Emilia s.p.a. senza aver dato seguito ad alcuna procedura di messa in concorrenza, sottolineando come l’evenienza che alcuni Comuni, compreso Parma, fossero soci di IREN s.p.a. non è condizione sufficiente per procedere ad un affidamento diretto di un contratto di lavori; i comuni infatti non esercitavano alcun controllo analogo su IREN s.p.a. che dal canto suo è una società quotata in borsa e risponde agli interessi del mercato e non a quelli degli enti pubblici.

Il 22 agosto del 2011 il Sindaco del Comune di Parma allora in carica, Pietro Vignali, emetteva un’ordinanza di sospensione dei lavori per sospetto abuso edilizio e perché la realizzazione dell’impianto sarebbe avvenuta in modo non conforme alla normativa interna ed europea in materia di appalti pubblici. Si legge infatti **nell’ordinanza di sospensione del sindaco** che “... *a fini meramente cautelari, si procede all’adozione della sospensione dei lavori in quanto, dall’esame della documentazione sopra citata, non risulta che l’intervento di cui trattasi sia un’opera pubblica disciplinata dall’art. 7 della legge regionale n. 31/2002 bensì trattasi di un intervento di interesse pubblico realizzato da soggetto privato su area privata e, pertanto, assoggettabile alla disciplina dei titoli abilitativi edilizi*”.

IREN S.p.A. il 9 settembre 2011 avverso la suddetta decisione faceva ricorso al TAR dell’Emilia-Romagna. Ad ottobre il Sindaco, rassegnava le dimissioni. La città di Parma veniva commissariata sotto la guida del Prefetto Anna Maria Cancellieri che, dopo essere divenuta a fine novembre Ministro degli Interni, trasmetteva l’incarico al prefetto Mario Ciclosi. Quest’ultimo il 10 gennaio 2012, decideva di nominare una commissione ispettiva interna al Comune per sospetto abuso edilizio.

Con nota in data **15 settembre 2011**, inviata al Presidente della Regione Emilia Romagna, all’Assessore all’Ambiente della Emilia Romagna, al Presidente dell’Autorità di Ambito Territoriale di Parma Ato 2, **l’Antitrust** segnalava alcune discrasie contenute nella Convenzione firmata tra l’IREN (allora AMPS) e l’ATO2 di Parma. In particolare rilevava il Garante: La Convenzione del dicembre 2004 tra tale società e l’Autorità di ambito territoriale di Parma Ato 2 ha previsto, di fatto, che anche le fasi successive di trattamento e recupero/riciclaggio dei rifiuti vengano attribuite in esclusiva, senza gara pubblica, all’affidatario diretto delle fasi di raccolta, trasporto e smaltimento (articolo 3, comma 4, di detta Convenzione). Ciò si traduce, nel caso specifico della provincia di Parma, e almeno potenzialmente, nell’estensione della privativa comunale ceduta ad Amps S.p.A. dal solo smaltimento (quale conferimento in discarica) anche alle attività di trattamento finalizzate invece al recupero del rifiuto (ai fini ad esempio di un suo riutilizzo e/o riciclo), attività queste ultime distinte e riservate dal legislatore alla libera concorrenza”.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Inoltre in merito alla durata della Convenzione segnalava “*il fatto che, raggiunta la naturale scadenza dell'affidamento alla società Iren Emilia S.p.A. (19 dicembre 2011), il nuovo affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti in provincia di Parma debba avvenire per il tramite di procedure competitive ad evidenza pubblica.*”

In data **24 novembre 2011** la **Commissione Europea** con nota n. 4003/11 inviata al ministro degli esteri, richiamando la precedente comunicazione di messa in mora, di nuovo ribadiva l'illegittimo affidamento dei lavori di costruzione del termovalorizzatore a IREN.

Intanto, il TAR il **25 gennaio 2012**, con la sentenza n.41, accoglieva il ricorso di IREN riconoscendo la regolarità dell'iter approvativo ed attestando che il permesso di costruire era da considerarsi acquisito nell'ambito della Conferenza dei Servizi che aveva visto la partecipazione anche del comune di Parma. Di conseguenza veniva annullato il provvedimento di sospensione, ed il cantiere ripartiva.

Il **25 luglio 2012** IREN faceva di nuovo ricorso al TAR per chiedere i danni, valutati in circa 28 milioni di Euro, al Comune di Parma a causa dall'illegittimo stop di sei mesi dei lavori di costruzione.

Il **30 luglio 2012** la Procura della Repubblica di Parma chiedeva il sequestro preventivo del cantiere del termovalorizzatore, per ipotesi di abuso edilizio e di abuso d'ufficio.

L'8 settembre 2012 il Giudice per le indagini preliminari rigettava la richiesta di sequestro preventivo del cantiere.

Il Tribunale di Parma con ordinanza emessa **in data 5 dicembre 2012** a seguito di riesame del provvedimento del G.I.P. ha confermato il non sequestro dell'impianto in costruzione.

Il PAI, c.d. Polo Ambientale Integrato, è costituito da un insieme di impianti e, nelle sue linee generali, consta di un impianto di trattamento e recupero delle raccolte multimateriale, un impianto di trattamento e recupero dei rifiuti speciali, un impianto di Trattamento Meccanico Biologico (TMB), un termovalorizzatore cogenerativo, (che produce, cioè, sia energia elettrica che calore), oltre a fabbricati, autorimesse ed officine.

E' prevista inoltre l'estensione del sistema di teleriscaldamento, già esistente nella città di Parma⁵ con l'obiettivo di sostituire (o evitare) l'installazione di impianti di riscaldamento individuali, per ridurre le emissioni in atmosfera degli ossidi di azoto e di carbonio.

In merito al Progetto PAI risultano realizzate le opere di urbanizzazione, viabilità, parcheggi, opere a verde, l'edificio controllo accessi, la stazione di pesatura e l'impianto di termovalorizzazione.

Rimangono da completare alcune opere correlate all'impianto stesso ed accessorie al progetto. Secondo quanto dichiarato dalla Provincia, in particolare al marzo 2014, “*non risultano realizzati i comparti denominati C 1 (Stoccaggio e trattamento di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi) e C2 (Stoccaggio rifiuti pericolosi e non pericolosi), il cui differimento è oggetto di una Procedura di verifica di assoggettabilità a VIA attualmente in corso. Analogamente è in atto*”

⁵ Il sistema esistente di teleriscaldamento di Parma serve ad oggi circa 40.000 abitanti ed è costituito da una rete principale ad acqua surriscaldata a 120°C da una rete secondaria a 90°C; consta di 67 km di rete e 596 sotto stazioni termiche.



Autorità Nazionale Anticorruzione

una Procedura di verifica di assoggettabilità a VLA per il differimento temporale oltre la stagione termica 2013-2014 del completamento della rete di teleriscaldamento alimentata dal Polo Ambientale Integrato, che risulta inoltre aver allacciato meno utenze del previsto, con un ritardo legato, per quanto comunicato dalla Ditta, alle vicende che hanno caratterizzato la realizzazione della prima fase del PAIP e alle avverse condizioni economiche che hanno interessato il Paese a partire dal 2008”.

L'impianto di termovalorizzazione, in particolare, è stato terminato, i primi collaudi sono già avvenuti e l'impianto è in esercizio.

Per la realizzazione dei lavori e per le forniture ed i servizi correlati IREN ha dichiarato di aver fino ad ora esperito:

- n. 14 procedure negoziate ai sensi dell'art.232 del d.lgs 163/2006 con candidati qualificati nell'ambito di sistema di qualificazione pubblicato sulla GUUE,
- n.1 procedura ristretta con avviso di gara pubblicato sulla GURI,
- n. 7 procedure negoziate sotto soglia comunitaria con candidati qualificati in elenchi aziendali e casellario imprese AVCP.

Con **provv. N. 31992 del 30/04/2014 la Provincia di Parma** diffidava IREN dal proseguire la gestione dell'impianto in maniera difforme da quanto autorizzato; nella delibera di autorizzazione del PAI rilasciata dalla Provincia di Parma è infatti specificato che “*possono essere smaltiti nell'impianto solo rifiuti originati-prodotti nella provincia di Parma*”, contesta la Provincia che a tale dettato l'IREN non abbia ottemperato così motivando la diffida.

Avverso tale provvedimento l'IREN **in data 26 giugno 2014** ha fatto **ricorso al TAR**.

Con ordinanza n. 104 in data 19/09/2014 il TAR Parma ha respinto la richiesta di sospensiva avanzata da IREN.

RITENUTO IN DIRITTO

I profili di criticità della vicenda in esame riguardano:

1. **la convenzione** per la gestione del servizio di raccolta rifiuti, stipulata dall' ATO con l'AMPS oggi IREN Sp.A., con riferimento sia alla corretta data di **scadenza** della stessa, sia alle **attività regolate** dalla convenzione medesima;
2. la **legittimità delle procedure** seguite per la **realizzazione del PAI** in relazione alla natura giuridica delle opere, ovvero se il PAI sia da inquadrare come una iniziativa privata per la realizzazione di opere di pubblica utilità, ovvero sia un'opera pubblica.
3. Se, sia con riferimento al servizio di gestione dei rifiuti che alla costruzione del PAI/termovalorizzatore, le vicende soggettive dell'ex azienda municipalizzata abbiano causato **effetti distorsivi sulla concorrenza**.

Riguardo il primo aspetto si osserva quanto segue.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Già con nota in data **15 settembre 2011**, inviata al Presidente della Regione Emilia Romagna, all'Assessore all'Ambiente della Emilia Romagna, al Presidente dell'Autorità di Ambito Territoriale di Parma Ato 2, **l'Antitrust** segnalava come la normativa in materia di rifiuti, sin dal Decreto Legislativo n. 22/97, cosiddetto decreto Ronchi, in poi avesse stabilito che i Comuni disponevano di una privativa generale per la gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati (Rsu), ma che tale privativa non si estendeva anche alle attività di recupero di tali rifiuti.

Si legge nella nota suddetta *“Il legislatore ha così inteso delineare, in materia di gestione dei rifiuti, un regime differenziato. La logica dell'esclusione dell'attività di trattamento e recupero dalla privativa comunale risiede nel fatto che è possibile attribuire un valore economico positivo al rifiuto, atteso che lo stesso può essere riutilizzato e/o riciclato all'interno di un processo produttivo. In un contesto così delineato, nel quale l'attività di trattamento e recupero è pertanto liberalizzata e il mercato attribuisce un valore al rifiuto che diviene così un bene economico, l'Autorità ha segnalato la necessità di evitare l'instaurarsi di situazioni suscettibili di determinare distorsioni concorrenziali.*

*Nel caso di specie, l'ambito interessato è quello della gestione dei rifiuti in provincia di Parma. In tale ambito, è stato possibile il verificarsi di situazioni di ampliamento dell'area di operatività del gestore affidatario diretto senza gara Amps S.p.A., anche oltre l'ambito di privativa stabilito in favore dei comuni. La Convenzione del dicembre 2004 tra tale società e l'Autorità di ambito territoriale di Parma Ato 2 ha previsto, di fatto, che anche le fasi successive di trattamento e recupero/riciclaggio dei rifiuti vengano attribuite in esclusiva, senza gara pubblica, all'affidatario diretto delle fasi di raccolta, trasporto e smaltimento (articolo 3, comma 4, di detta Convenzione)⁶. **Ciò si traduce, nel caso specifico della provincia di Parma, e almeno potenzialmente, nell'estensione della privativa comunale ceduta ad Amps S.p.A. dal solo smaltimento (quale conferimento in discarica) anche alle attività di trattamento finalizzate invece al recupero del rifiuto (ai fini ad esempio di un suo riutilizzo e/o riciclo), attività queste ultime distinte e riservate dal legislatore alla libera concorrenza**⁷.*

Inoltre in merito alla **durata della Convenzione** segnalava *“il fatto che, raggiunta la naturale scadenza dell'affidamento alla società Iren Emilia S.p.A. (19 dicembre 2011), il nuovo affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti in provincia di Parma debba avvenire per il tramite di procedure competitive ad evidenza pubblica.*

*Tale principio risulta chiaramente fissato nel TUA. Peraltro, il principio dell'individuazione del gestore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica per il tramite di procedure competitive ad evidenza pubblica, cui possono partecipare anche società a capitale interamente pubblico e società miste pubblico-privato, è stato confermato nel recente D.L. n. 138/11, con la sola previsione di soglie di valore per la legittimità di affidamenti diretti cosiddetti in house (articolo 4, in particolare commi 8, 9, 12 e 13). Diversamente, **il regime transitorio** indicato in tale D.L. (articolo 4 comma 32)⁷ **non trova applicazione nel***

⁶ “Le parti si danno atto che il servizio affidato non è comprensivo dello smaltimento e/o trattamento di recupero-riciclaggio che il Gestore è comunque obbligato a garantire, con proprie idonee strutture o impianti, o mediante conferimento a terzi autorizzati, nel rispetto della pianificazione provinciale per la totalità dei rifiuti raccolti o comunque conferiti dagli utenti.

⁷ Art. 4 comma 32: Fermo restando quanto previsto dall'articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'articolo 1, comma 117, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, e successive modificazioni, il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito dal presente decreto e' il seguente:

a) gli affidamenti diretti relativi a servizi il cui valore economico sia superiore alla somma di cui al comma 13, nonché' gli affidamenti diretti che non rientrano nei casi di cui alle successive lettere da b) a d) cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31 marzo 2012;

b) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui al comma 8, le quali non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 30 giugno 2012;

c) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive



Autorità Nazionale Anticorruzione

caso di specie, essendo la naturale scadenza dell'affidamento diretto ad Iren Emilia S.p.A. (19 dicembre 2011) anteriore ai diversi termini temporali ivi previsti.”

A tale nota **rispondeva l'ATO 2** rilevando che la Convenzione non costituiva un “nuovo affidamento” poiché la Società AMPS era già operante nel territorio e pertanto l'ATO aveva unicamente provveduto a stipulare una convenzione con la stessa nel periodo transitorio così come previsto dalle norme regionali (LR 25/99); inoltre l'ATO “*per la durata del periodo di transizione ha provveduto a determinare gli standard di prestazione e di qualità... senza per questo costituire particolari diritti di esclusiva in ordine alla relativa impiantistica di riferimento...*”. Infine l'ATO sottolineava “*che il termine di scadenza del periodo di transizione non è il 19 dicembre 2011, come indicato di codesta Autorità, essendo decennale, come ricordato al precedente punto 3, la durata della citata convenzione stipulata con AMPS S.p.A. nel dicembre 2004, dopo che la costituzione dell'Agenzia era avvenuta il 30 luglio 2001. Si rimanda per questo ad una puntuale complessiva lettura dell'art. 16 della legge regionale 25/99⁸*”.

Al riguardo:

Sulla natura della Convenzione.

La gestione dei rifiuti comprende diverse attività che vanno dalla raccolta, al trasporto, trattamento, smaltimento e recupero. In generale, (già nella normativa preesistente il testo unico ambientale TUA), la fase finale del ciclo dei rifiuti può essere intesa al recupero o allo smaltimento degli stessi.

Si ha “*recupero*” quando, a valle di opportuno trattamento, viene ricavata una “*materia prima*” ovvero anche

ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui al comma 8, le quali abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi commessi alla gestione del servizio, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;

d) gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; ove siffatte condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015.

⁸ Al fine di realizzare la prima attivazione, superare la frammentazione delle gestioni e razionalizzare l'organizzazione del servizio, **l'Agenzia entro diciotto mesi dall'istituzione:**

a) individua, sentite le organizzazioni economiche, sociali e sindacali maggiormente rappresentative nel territorio nonché i Comitati consultivi degli utenti di cui all'art. 24, qualora costituiti, le gestioni esistenti che operano in coerenza con le previsioni del piano provinciale di gestione e rispondono a criteri di efficienza, efficacia ed economicità;

b) determina il superamento delle gestioni dirette e di quelle non individuate ai sensi della lett. a) che confluiscono in quest'ultime o sono affidate ad un nuovo soggetto gestore individuato attraverso le modalità di cui all'articolo 8 ter previo confronto comparativo sulla base di criteri di natura tecnica, economica e imprenditoriale delle possibili soluzioni gestionali e tenuto conto del superamento della frammentazione delle gestioni;

c) stipula con ciascuna gestione di cui alle lettere a) e b) una convenzione per la gestione del servizio nel periodo di transizione della durata di tre anni. La stipula della convenzione non costituisce nuovo affidamento.

2. La convenzione di cui alla lett. c) del comma 1 è della durata:

a) di cinque anni qualora stipulata con un soggetto derivante dalla fusione di almeno due delle gestioni individuate ai sensi della lett. a) del comma 1;

b) di dieci anni qualora stipulata con un gestore che effettui il servizio per almeno il settantacinque per cento della popolazione dell'ambito.

2 bis. Le durate di cui ai commi 1 e 2 trovano applicazione anche nel caso in cui il gestore espliciti il servizio con le modalità di cui all'art. 18 bis, comma 5.

2 ter. Qualora al momento dell'adeguamento della convenzione previsto all'articolo 17, comma 2 si siano verificate le condizioni di cui al comma 2 la durata della convenzione è rideterminata sulla base del requisito maturato.

2 quater. In ogni caso i termini di cui al comma 2 decorrono dalla data di scadenza del termine entro il quale deve essere stipulata la prima convenzione ai sensi del comma 1

3. La Giunta regionale, decorsi diciotto mesi dall'istituzione dell'Agenzia senza che la stessa abbia stipulato le convenzioni di cui alla lettera c) del comma 1 previa diffida ad adempiere entro trenta giorni, nomina un commissario ad acta che provvede agli adempimenti di cui al presente articolo. Gli oneri conseguenti all'attività del commissario sono posti a carico del bilancio dell'Agenzia.

4. Restano ferme sino alla loro scadenza le concessioni del servizio affidate a società ed imprese consortili mediante procedure ad evidenza pubblica



Autorità Nazionale Anticorruzione

energia, si configura quale attività di “smaltimento” l’operazione di definitivo conferimento in discarica eventualmente preceduta dalle necessarie operazioni di trattamento dei rifiuti (trattamenti meccanico-biologici).

Le attività di recupero, ovvero il trattamento e la valorizzazione del rifiuto, sono aperte alla libera concorrenza, poste cioè al di fuori della privativa comunale.

La convenzione firmata tra AMPS e ATO **non statuisce che l’affidamento contenga anche le attività di recupero**, anzi le estromette fermandosi ad includere solamente “le operazioni di trattamento e di avvio al recupero e allo smaltimento dei rifiuti”;

L’ATO ha infatti replicato all’Antitrust di aver unicamente *provveduto a determinare gli standard di prestazione e di qualità...senza per questo costituire particolari diritti di esclusiva in ordine alla relativa impiantistica di riferimento*, ciò evidentemente con riferimento all’art. 3 comma 4 della convenzione nel punto in cui si asserisce che “*le parti si danno atto che il servizio affidato non è comprensivo dello smaltimento...che il Gestore è comunque obbligato a garantire con proprie idonee strutture e impianti o mediante conferimento a terzi autorizzati*”.

Tuttavia ENIA ed il Comune di Parma, nel 2007, con una interpretazione, per così dire, “estensiva” del suddetto articolo hanno ritenuto (come si legge a pag. 3 nelle premesse dell’accordo) che la convenzione privilegiasse lo smaltimento in strutture **preferibilmente** di proprietà di AMPS (poi ENIA); sulla base di tale assunto veniva firmato l’accordo tra ENIA e Comune per la costruzione del PAI il quale veniva considerato, nell’accordo stesso nonché nelle delibere di approvazione, un’ “**opera pubblica comunale**”, ma che comprendeva, oltre agli impianti di pretrattamento dei rifiuti (che effettuavano operazioni incluse nella convenzione⁹), anche un **termovalorizzatore** dal quale si ricava energia, e quindi un impianto di **recupero del rifiuto** non previsto e anzi, per i motivi sopradetti, specificatamente escluso dalla convenzione¹⁰.

Sulla durata della Convenzione.

Riguardo la durata della Convenzione sono stati acquisiti dall’ufficio istruttore di questa Autorità diversi pareri da parte degli Enti interessati nonché pareri di consulenti legali del Comune ad hoc chiamati ad esprimersi in merito alla giusta durata dell’affidamento del servizio.

Nessuno fra questi ha ritenuto corretta la data di scadenza della convenzione al 27 dicembre 2014; la “varietà” di date proposte dipende essenzialmente dalle diverse opinioni riguardo alla data di avvio del contratto stipulato tra l’ATO e l’AMPS. La legge regionale, citata anche dall’ATO nella propria risposta

⁹ Art. 3 comma 3 lett. c

¹⁰ L’all’ALLEGATO C - Operazioni di recupero- della legge 152/2006 (come sostituito dall’art. 39, comma 5, del d.lgs. n. 205 del 2010) Testo Unico Ambientale annovera tra le operazioni di recupero:

RI Utilizzazione principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia; è specificato al riguardo: Gli impianti di incenerimento dei rifiuti solidi urbani sono compresi solo se la loro efficienza energetica è uguale o superiore a: - 0,60 per gli impianti funzionanti e autorizzati in conformità della normativa comunitaria applicabile anteriormente al 1° gennaio 2009,- 0,65 per gli impianti autorizzati dopo il 31 dicembre 2008, calcolata con la seguente formula: Efficienza energetica = $[E_p - (E_f + E_i)] / [0,97 \times (E_w + E_f)]$ dove: E_p = energia annua prodotta sotto forma di energia termica o elettrica. È calcolata moltiplicando l’energia sotto forma di elettricità per 2,6 e l’energia termica prodotta per uso commerciale per 1,1 (GJ/anno) E_f = alimentazione annua di energia nel sistema con combustibili che contribuiscono alla produzione di vapore (GJ/anno) E_w = energia annua contenuta nei rifiuti trattati calcolata in base al potere calorifico inferiore dei rifiuti (GJ/anno) E_i = energia annua importata, escluse E_w ed E_f (GJ/anno) $0,97$ = fattore corrispondente alle perdite di energia dovute alle ceneri pesanti (scorie) e alle radiazioni. La formula si applica conformemente al documento di riferimento sulle migliori tecniche disponibili per l’incenerimento dei rifiuti”.



Autorità Nazionale Anticorruzione

all'Antitrust, ed in particolare l'art. 16, considera che la stipula della convenzione dovesse avvenire **entro 18 mesi dalla costituzione dell'Agenzia d'ambito** e, a prescindere dalla durata della stessa dipendente da condizioni soggettive del gestore del servizio, ne statuisce la decorrenza non già dalla data della firma bensì *dalla data di scadenza del termine entro il quale deve essere stipulata la prima convenzione*, ovvero al massimo **18 mesi dalla costituzione dell'Agenzia**.

Di analogo parere il Giudice del Tribunale di Parma il quale ha analizzato la questione nell'ordinanza n. 4385/2011 emessa in data 05.12.2012 per il riesame del provvedimento del G.I.P. a seguito del ricorso della Procura della Repubblica che ha confermato il non sequestro dell'impianto in costruzione.

L'ATO dichiara nella propria nota di essersi costituita in agenzia d'ambito il **30 luglio 2001**, il Comune assume la data del **30/04/2001** (data in cui l'Agenzia risulta costituita sotto forma di consorzio dei vari comuni costituenti) e pertanto il 03/10/2002 sarebbe il termine dei 18 mesi entro il quale si sarebbe dovuta sottoscrivere la convenzione e di conseguenza il 03/10/2012 la scadenza della stessa.

L'ATO ha ribadito nella nota inviata all'Antitrust “ *che il termine di scadenza del periodo di transizione non è il 19 dicembre 2001, come indicato da codesta Autorità, essendo decennale, come ricordato al precedente punto 3, la durata della citata convenzione stipulata con AMPS S.p.A. nel dicembre 2004...*”, assumendo dunque che la scadenza sia il **dicembre 2014**.

In ogni caso quale che sia la data corretta di costituzione dell'Agenzia da considerare di certo **la convenzione ad oggi** o , alla luce dei sopraccitati pareri, è di fatto già scaduta.

E' stato contestato dall'Autorità all'ATERSIR un certo ritardo da parte dell'Ente nell'avvio delle procedure di gara per l'affidamento del servizio di raccolta rifiuti.

Al riguardo l'ATERSIR ha risposto che l'Agenzia *si è già attivata per realizzare le attività propedeutiche allo svolgimento della procedura per il nuovo affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati per il territorio provinciale di Parma*.

Ci si riferisce, in primo luogo, alle attività di predisposizione del Piano d'Ambito....

Nel contempo, la struttura tecnica di ATERSIR ha indetto due procedure in economia aventi ad oggetto l'individuazione dei soggetti, a cui affidare, rispettivamente, il servizio di “supporto tecnico ed economico-finanziario all'Agenzia nelle attività operative finalizzate all'affidamento del Servizio di Gestione Rifiuti Urbani nei bacini provinciali di Ravenna e di Parma e/o eventuali sub-bacini afferenti agli stessi territori provinciali” e il servizio di “supporto giuridico-legale nelle procedure di affidamento del Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani per il territorio provinciale di Ravenna e di Parma e/o eventuali sub-bacini afferenti agli stessi territori provinciali”. Entrambe le procedure stanno per essere finalizzate.

Sicché, una volta ultimata la realizzazione delle attività propedeutiche, la scrivente Agenzia procederà senza indugio all'avvio e all'espletamento della procedura per il nuovo affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati per il territorio provinciale di Parma.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Si osserva che la predisposizione del Piano d'Ambito è attività istituzionale dell'Ente ed inoltre le procedure in economia cui si riferisce l'Ente sono relative ad una indagine di mercato finalizzata all'individuazione di operatori economici interessati ad una successiva procedura in economia per l'affidamento di un servizio di supporto tecnico ed economico-finanziario all'Agenzia nelle attività operative finalizzate affidamento del Servizio di Gestione Rifiuti Urbani nei bacini provinciali di Ravenna e di Parma e/o eventuali sub-bacini afferenti agli stessi territori provinciali, con scadenza all'11/08/2014 e analogamente ad un' Indagine di mercato finalizzata all'individuazione di professionisti interessati ad una successiva procedura in economia per l'affidamento di un servizio di supporto giuridico-legale nelle procedure di affidamento del Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani per il territorio provinciale di Ravenna e di Parma e/o eventuali sub-bacini afferenti agli stessi territori provinciali - scadenza 11/8/2014.

Al novembre del 2014 le procedure sopradette ancora stanno per essere finalizzate poi una volta ultimata la realizzazione delle attività propedeutiche, l'Agenzia procederà senza indugio all'avvio e all'espletamento della procedura per il nuovo affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati per il territorio provinciale di Parma.

E' ragionevole pensare che la procedura per il nuovo affidamento del servizio, dati anche i profili problematici sopra rilevati e l'entità dell'appalto, potrà avere tempi più lunghi rispetto alla data di scadenza della Convenzione e ciò comporterà una ulteriore incongrua proroga della convenzione con IREN.

Circa il secondo aspetto, strettamente collegato alla terza problematica posta, ovvero la legittimità delle procedure seguite per la costruzione del PAI, sono insorti diversi contenziosi che hanno investito, per i vari aspetti di competenza, sia il giudice amministrativo, che il giudice penale e civile; ed anche la Commissione Europea ha rilevato nella vicenda una violazione dei principi di libera concorrenza statuiti dal trattato.

I vari contenziosi che ci sono stati e, conseguentemente, l'attenzione dei vari giudici si è concentrata sulle eventuali irregolarità nel rilascio del "permesso di costruire" dell'opera.

Se l'opera è pubblica infatti non necessita di formale rilascio del permesso di costruire, se l'opera è privata, ancorché di interesse pubblico, è necessario acquisire dalla competente autorità, in questo caso il comune di Parma, il permesso di costruire.

E' necessario dunque in via prioritaria, per comprendere se le procedure poste in atto per la costruzione del termovalorizzatore siano state correttamente seguite, identificare la natura dell'opera.

Si fa riferimento nello specifico al termovalorizzatore poiché, per le altre componenti del PAI, è necessario fare un'analisi differente.

Il termovalorizzatore è un impianto tecnologico di recupero e smaltimento, attività che, come già detto, sono lasciate alla libera concorrenza. Ciò vuol dire che qualunque privato può, nel rispetto delle pianificazioni territoriali, offrirsì di realizzare un impianto di tale tipologia. La norma cui fare riferimento per richiedere l'autorizzazione è il Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152¹¹ - Norme in materia ambientale- ed in particolare l'art. 208 rubricato Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti che dispone:

¹¹ Si riporta il testo vigente nel 2007 che, comunque, non risulta modificato nella sostanza dalle successive norme integrative del



Autorità Nazionale Anticorruzione

- comma. 1: I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica.
- comma 3 : Entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di cui al comma 1, la regione individua il responsabile del procedimento e convoca apposita conferenza di servizi cui partecipano i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle Autorità d'ambito e degli enti locali interessati...
- comma 6: Entro trenta giorni dal ricevimento delle conclusioni della conferenza di servizi e sulla base delle risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva, approva il progetto e autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

Tale è dunque la procedura da seguire qualora un soggetto privato voglia costruire un impianto di smaltimento e/o recupero dei rifiuti. Ciò non toglie che anche il pubblico possa legittimamente voler realizzare un impianto di termovalorizzazione in tal caso però, come **tutti gli interventi e/o le attività pubbliche, deve essere fatta una gara**¹².

Nel caso specifico ENIA si è proposta quale privato per la costruzione del PAI, e d'altronde non poteva che proporsi in tale veste visto che lo smaltimento era fuori dalla sua privativa di municipalizzata; le procedure seguite infatti dalla Provincia sono quelle previste al sovracitato Testo Unico Ambientale per l'autorizzazione degli impianti a privati. In realtà all'atto della prima richiesta effettuata in data 18 luglio 2006, ENIA era solamente strutturata in SPA ma era ancora interamente in mano pubblica.; all'atto del rilascio dell'AIA nel 2008 la quotazione in borsa di ENIA era però già avvenuta.

L'art. 208 del T.U. Ambientale, ai sensi del quale si è svolta la procedura autorizzativa dell'impianto, presuppone, fra l'altro, la conformità dell'opera alla pianificazione urbanistica del Comune.

E' per tale motivo che ENIA ha sentito la necessità di fare un accordo preventivo con il comune nel 2006; in tale accordo infatti venivano definite le modalità di acquisizione delle aree di imposta dell'impianto nonché la modifica della destinazione d'uso dei terreni lì ove necessario, così che l'iter per la conformità urbanistica dell'opera all'atto della presentazione della domanda alla Provincia poteva dirsi quanto meno avviato.

L'accordo è stato stipulato ai sensi della L.R. 20/2000. Tale norma – Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio – regola i processi pianificatori degli enti locali e all'art. 18 prevede appunto la possibilità di fare accordi con privati per ragioni di rilevante interesse pubblico. E' in tale documento che ENIA, pur dichiarandosi un soggetto privato, sottolineava di essere una società a totale capitale pubblico ed invocava la convenzione stipulata tra AMPS e l'ATO nella quale, a suo dire, lo smaltimento dei rifiuti doveva avvenire preferibilmente con strutture proprie (asserzione, non veritiera).

decreto.

¹² È il caso ad esempio del termovalorizzatore di Salerno per la cui Costruzione e gestione il Comune ha indetto una gara a procedura aperta.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Nella sostanza l'accordo suddetto rientra tra gli accordi convenzionali stipulati con amministrazioni pubbliche, nell'ambito della disciplina urbanistica degli enti locali.

L'AVCP con Determinazione n.4/2008 del 2 aprile 2008 a seguito di *alcune richieste di parere relative alle procedure da seguire per la realizzazione di opere pubbliche nell'ambito di accordi convenzionali stipulati con amministrazioni pubbliche, in particolare nell'ambito della disciplina dei piani di riqualificazione urbana (legge 4 dicembre 1993, n. 493)¹³ e dei piani integrati di intervento (legge 17 febbraio 1992, n. 179)* ha chiarito che gli accordi convenzionali citati rientrano nel più ampio genus dei cosiddetti "programmi complessi", che a partire dagli anni '90 sono stati introdotti nel sistema nazionale di governo del territorio, trasferendo sul piano negoziale sia i rapporti tra i soggetti pubblici coinvolti, sia quelli tra gli stessi soggetti pubblici e i soggetti privati interessati, attribuendo a questi ultimi un ruolo attivo nella politica di trasformazione territoriale. Detti programmi si caratterizzano, quindi, per rappresentare un complesso sistematico di interventi pubblici e privati accompagnato anche da un completamento delle opere di urbanizzazione, al fine di valorizzare qualitativamente l'ambito territoriale oggetto di intervento.

L'accordo sulla base del quale si dà attuazione al programma si fonda, sostanzialmente, su uno "scambio di prestazioni": a fronte del riconoscimento al soggetto privato di diritti edificatori, vengono cedute dallo stesso privato aree e/o realizzate opere di adeguamento infrastrutturale e di trasformazione del territorio. Si tratta di ipotesi in cui, a compenso di benefici conseguiti dai privati (come ad esempio quelli derivanti da modificazioni di destinazione urbanistica di aree), questi si impegnano a realizzare, quale controprestazione in favore dell'amministrazione, opere di pubblico interesse.

L'accordo sottoscritto tra ENIA e il Comune rientra esattamente nella casistica sopradetta. Per la costruzione dell'impianto di termovalorizzazione (opera privata di interesse pubblico) il Comune infatti si impegnava ad eseguire le necessarie modificazioni urbanistiche dell'area, mentre ENIA si impegnava a realizzare, quale controprestazione, una serie di opere compensative e di riqualificazione ambientale come definite all'art. 3 dell'accordo medesimo.

Per tali opere l'AVCP, con la determinazione sopracitata, ha asserito quanto segue:

- *la realizzazione di opere prevista dalle convenzioni urbanistiche rientra nella nozione di appalto pubblico di lavori;*
- *l'affidamento dell'esecuzione delle suddette opere soggiace alla disciplina contenuta negli artt. 32, comma 1, lett. g), 121, comma 1, e 122, comma 8, del d.lgs. n. 163/2006, salvo il caso in cui le amministrazioni procedenti abbiano esperito preventivamente una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del privato sottoscrittore del relativo accordo convenzionale.*

Nel caso specifico nessuna procedura ad evidenza pubblica era stata effettuata per la scelta *del privato sottoscrittore del relativo accordo convenzionale*, essendosi ENIA proposta *Motu proprio* per la realizzazione del Termovalorizzatore, pertanto le opere compensative previste nell'accordo, così come pure tutte le opere di urbanizzazione primaria necessarie per la corretta fruibilità del termovalorizzatore, rientrano tra appalti pubblici di lavori e dunque *l'affidamento dell'esecuzione delle suddette opere soggiace alla disciplina contenuta negli artt. 32, comma 1, lett. g), 121, comma 1, e 122, comma 8, del d.lgs. n. 163/2006.*

¹³ La determina dell'AVCP è del 2008 ma si riferisce a norme (poi recepite nei vari ordinamenti regionali tra cui anche la legge 20/2000 dell'Emilia Romagna) del 1993.



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'evenienza che ENIA, oggi IREN, sia società soggetta al regime dei settori speciali, e pertanto debba seguire le procedure previste dal codice per i settori speciali, non rileva nello specifico poiché, per la costruzione del termovalorizzatore, la società è da considerare come una qualunque società privata, non rientrando il termovalorizzatore nell'ambito dei settori speciali (TAR Campania sezione Salerno 26/02/2014 N. 00491/2014)¹⁴.

All'art. 5 dell'accordo sono espresse le "motivazioni" dello stesso. E' specificato in particolare quanto segue: La conclusione dell'accordo direttamente con Enia S.p.A. è strettamente conseguente alle previsioni contenute nella convenzione, siglata dall'allora Amps S.p.A. (ora ENIA S.p.A.) il 27 Dicembre 2004 con l'Agenzia d'Ambito, dove si individua in (Amps) Enia S.p.A. il soggetto che dovrà garantire, oltre al servizio di gestione dei rifiuti urbani comprendente lo spazzamento, il lavaggio di aree pubbliche, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati, il pretrattamento e l'avvio al recupero dei rifiuti, anche lo smaltimento della totalità di rifiuti conferiti per un periodo di dieci anni. Tale convenzione infatti indica che lo smaltimento venga effettuato da Enia S.p.A. preferibilmente con strutture proprie...

IREN nella propria nota di controdeduzioni ha rilevato che Non paiono sovrapponibili, come invece emerge dalla lettura della nota che si riscontra, l'Accordo ai sensi dell' Art. 18 L.R. 24/3/2000 n. 20...l' Accordo del 30/10/2008...sottoscritti da Enia s.p.a. ed il Comune di Parma con la Convenzione in data 27 dicembre 2004 tra l'allora Amps s.p.a. e l'Agenzia d'Ambito...Si tratta di atti afferenti a procedimenti del tutto autonomi e distinti; l'affermare che l'uno sia stato strumentale agli altri due ai fini indicati nella nota di codesta Autorità che si riscontra è fatto del tutto indimostrato la cui prospettazione che necessiterebbe quantomeno di idonea allegazione documentale che allo stato manca.

L'asserzione di IREN è del tutto condivisibile, infatti si ritiene che non siano sovrapponibili l'accordo fatto ai sensi dell'art. 18 L.R. 20/2000 e la convenzione stipulata con la municipalizzata AMPS, proprio perché si tratta di atti afferenti a procedimenti del tutto autonomi e distinti; è, appunto, la impropria sovrapposizione fatta dal Comune e da ENIA (come citata nell'accordo) che si contesta, poiché grazie ad essa ENIA ha goduto, contemporaneamente, dei vantaggi del pubblico e del privato; in quanto pubblico ha ritenuto, tra l'altro, di non dover corrispondere gli oneri del permesso di costruire, in quanto privato ritiene che tutte le opere di cui al PAI siano di sua proprietà; le procedure attuate per l'esecuzione delle varie opere del PAI risultano inoltre viziate dall'ambiguità sopradetta.

Gli equivoci sullo status dell'opera, nati per i motivi suddetti, hanno portato ai successivi contenziosi sull'esistenza o meno del permesso di costruire, contenzioso cui sembra aver messo fine la sentenza del TAR che ha deliberato nel senso dell'acquisizione del permesso in sede di rilascio di VIA.

Evenienza d'altronde stabilita dall'art. 208 del Codice dell'ambiente che infatti all'art 6 esplicitamente dichiara: Entro trenta giorni dal ricevimento delle conclusioni della conferenza di servizi e sulla base delle risultanze della stessa, la regione,

¹⁴ Il TAR (TAR Campania sezione Salerno 26/02/2014 N. 00491/2014), sul ricorso presentato dalla ditta seconda classificata contro la Provincia di Salerno che aveva indetto una procedura aperta per l'aggiudicazione della concessione per la progettazione, la costruzione e la gestione di un impianto di termovalorizzazione, ha ritenuto che:

La concessione di costruzione e gestione del termovalorizzatore, infatti, rientra tra i cc.dd. contratti esclusi dall'applicazione del Codice dei Contratti Pubblici, ai sensi dell'art. 25 lett. b) del D.Lgs. 163/2006. La materia è diversa dai c.d. settori speciali di cui agli artt. 206 del menzionato d. lgs. 163/2006, invocati dalla ricorrente principale... Per tali tipi procedurali, trovano applicazione solo i generali principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, previsti dall'art. 27 del d. lgs. 163/2006.



Autorità Nazionale Anticorruzione

in caso di valutazione positiva, approva il progetto e autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

Piuttosto, riconosciuto in definitiva che oggi la costruzione del termovalorizzatore e di parte delle altre opere del PAI è ascrivibile ad una iniziativa privata di pubblico interesse si rilevano inadempienze amministrative.

Prioritariamente sul **pagamento degli oneri concessori** come indicato dall'AVCP in un proprio parere giuridico reso sul tema (AVCP - AG 32/2011) "L'attuale legislazione urbanistica... prevede che il rilascio del permesso di costruire da parte di una amministrazione comporti, per il privato, la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione pubblica, nonché calcolato in relazione al costo di costruzione (art. 16, comma 1, D.P.R. n. 380/2001). Tale contributo si compone di due distinti elementi, aventi diversa natura: una parte, di natura contributiva, afferente alle spese per l'urbanizzazione del territorio, che costituisce una modalità di concorso del privato costruttore agli oneri sociali derivanti dall'incremento del carico urbanistico; una parte, di natura impositiva, che deriva dall'aumento della capacità contributiva del titolare dell'opera, in ragione dell'aumento del proprio patrimonio immobiliare".

Nel caso in esame è indubbio l'aumento del patrimonio immobiliare della società realizzatrice visto che il termovalorizzatore, come anche dichiarato da IREN (ex ENIA) in una propria nota di controdeduzioni, è un'opera che rimarrà di proprietà della società.

Risulta che il Comune abbia solo in seguito quantificato e chiesto gli oneri suddetti, l'IREN riguardo a tale aspetto ha presentato ricorso innanzi al TAR.

Nella propria nota di controdeduzioni inviata all'Autorità al riguardo IREN asserisce che "E' errato in diritto affermare che dalla qualificazione del Pai quale "opera privata di pubblica utilità" discende tout court l'obbligo di pagamento degli oneri di costruzione. Sul punto è pendente avanti il TAR Emilia Romagna Sez. di Parma (RG 255/2013) ricorso con cui la esponente società ha impugnato la richiesta di pagamento rivolta dal Comune di Parma che si pone, principalmente, in contrasto con il disposto normativo di cui all'art. 17 del D.P.R. 380/2011 - T.U. Edilizia, il cui comma 3, lett. c)¹⁵ esclude il pagamento di detto contributo "per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti".

¹⁵ 3. Il contributo di costruzione non è dovuto:

a) per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153;

b) per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari;

c) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici;

d) per gli interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità;

e) per i nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela artistico-storica e ambientale.

4. Per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Fermo restando le superiori decisioni del TAR in merito si osserva che quanto affermato da IREN riguardo all'applicabilità dell'art. 17 del D.P.R. 380/2011 - T.U. Edilizia, comma 3, lett. c) non è poi così pacifico per i motivi nel seguito esposti.

Come espresso da IREN medesima lo sgravio contributivo di cui trattasi pretende il concorso di due presupposti, uno **oggettivo**, ovvero l'ascrivibilità del manufatto alla categoria delle opere pubbliche o di interesse generale (comunque idonee a soddisfare i bisogni della collettività), e l'altro **soggettivo**, ovvero che l'esecuzione delle opere suddette sia effettuata da *Enti istituzionalmente competenti*, vale a dire da parte di soggetti cui sia demandata in via istituzionale la realizzazione di opere di interesse generale (cfr. C.G.A.R.S. 20 luglio 1999, n. 369; Cons. Stato, V, 6 dicembre 1999, n. 2061).

Ora se per il primo presupposto, cioè quello oggettivo, possono non sussistere molti dubbi, diverso e ben più complesso è il riconoscimento del secondo presupposto.

A manifestazione del fatto che IREN possa essere considerata "*ente istituzionalmente competente*" la società ha citato la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 20.10.2004 n. 6818 che ha ricompreso, nell'ambito di applicabilità della norma, oltre agli enti pubblici in senso proprio, anche "*quelle figure soggettive che accompagnano al lucro un collegamento giuridicamente rilevante con l'Amministrazione, sì da rafforzare il legame istituzionale con l'azione del soggetto pubblico per lo cura degli interessi della collettività*", situazione nella quale verrebbe a trovarsi di fatto IREN.

Si considera tuttavia che altrettante (e ancor più numerose) sono le sentenze¹⁶ del TAR e del Consiglio di Stato che invece escludono numerosi Enti (che si trovano in situazioni simili a quelle di IREN) i quali, pur eseguendo opere di pubblica utilità, non hanno con la pubblica Istituzione un chiaro "rapporto concessorio" grazie al quale l'istituzione pubblica di fatto demanda il privato ad eseguire un'opera utile alla collettività.

Per meglio comprendere in quale casistica far ricadere l'IREN e lo specifico caso in esame è opportuno analizzare la ratio della norma.

Il fine dell'applicazione della norma, fondata sul presupposto oggettivo della natura delle opere e su quello soggettivo della qualità dell'ente realizzatore, è chiaramente quello di assicurare una *ricaduta* del beneficio dello sgravio a vantaggio della collettività, nel senso che la gratuità della concessione deve tradursi in un abbattimento dei costi, a cui corrisponde, in definitiva, un minore aggravo di oneri per il contribuente.

¹⁶ la giurisprudenza ha escluso l'elemento soggettivo ad esempio nelle seguenti ipotesi:

- privato che aveva realizzato un fabbricato destinato ad essere locato per ospitare una scuola elementare (Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 2327/2007) o una caserma dei carabinieri (TAR Calabria, sez. I Catanzaro, sent. n. 339/2006);
- fondazioni (TAR Campania, sez. VI Napoli, sent. n. 6805/2007, che richiama Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 3774/2005, secondo cui "*le fondazioni non possono beneficiare dell'esonero dal contributo di concessione edilizia di cui all'art. 9 lett. f) l. 28 gennaio 1977 n. 10 (ora trasfuso nell'art. 17 comma 3 lett. c) t.u. 6 giugno 2001 n. 380) non spetta alle fondazioni, non avendo essi natura di enti pubblici né essendo i loro interventi diretti a realizzare opere rivolte alla collettività in senso generale*");
- cooperative edilizie, "*in quanto curano in primo luogo l'interesse dei soci*" (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 6618 del 2 dicembre 2002.);
- impresa che, senza alcun collegamento di concessione da parte di un ente pubblico, svolge un'attività assistenziale (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 6618 del 2 dicembre 2002).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il fine dell'esenzione, in buona sostanza, è quello di evitare una contribuzione intimamente contraddittoria quale sarebbe quella per opere costruite a carico della collettività e non quella di esonerare gli imprenditori dai costi d'impresa.

Non ricade nell'esenzione dal contributo l'opera costruita da un imprenditore per la propria attività d'impresa, anche se di interesse generale, se destinata a rimanere nella sola disponibilità del soggetto privato esecutore per il perseguimento del suo utile d'impresa (v. CdS, sez. V, 2 ottobre 2008, n. 4761; CdS, sez. V, 11 gennaio 2006, n. 51; CdS, sez. V, 20 ottobre 2004, n. 6818; CdS, sez. V, 20 luglio 2000, n. 3860; CdS, sez. V, 17 ottobre 2000, n. 5558).

Chiara in tal senso la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 2 ottobre 2008, n. 4761 nella quale si legge: *“Per quanto riguarda il primo aspetto, il Tar ha osservato che per l'utilizzazione dell'impianto in questione (pista relativa al progetto di sicurezza stradale con annesse strutture) la società riceve un compenso, a totale o parziale carico della regione, sicché si tratta di interventi realizzati per uno scopo di lucro e non di opera pubblica realizzata per conto di un'amministrazione nell'ambito delle competenze istituzionali di quest'ultima. ...L'esenzione prevista dall'art. 9, primo comma 1 lett.f) della legge n.10/1977¹⁷ spetta solo con riferimento alle opere realizzate per il raggiungimento delle finalità istituzionali di una pubblica amministrazione e che, pertanto, anche se eseguite da un soggetto privato in regime di concessione o altro istituto analogo, sono destinate a pervenire nel patrimonio dell'amministrazione stessa. Se invece una società, anche se costituita da un ente pubblico per il conseguimento di sue finalità, realizza una struttura al fine di utilizzarla nell'ambito della sua attività d'impresa, viene a mancare la stessa ratio della concessione dell'esenzione, che è quella di evitare una contribuzione a carico di un'opera destinata a soddisfare esclusivamente interessi generali”*.

In tale casistica si inquadra la realizzazione del termovalorizzatore il quale, come spesso ribadito da IREN, pur essendo un'opera di utilità pubblica non è destinata a pervenire nel patrimonio della pubblica amministrazione.

Tra le opere di urbanizzazione sono da annoverare anche le **“reti per il teleriscaldamento”**.

Al riguardo è opportuno distinguere la problematica relativa all'affidamento del **servizio** di teleriscaldamento e l'evenienza che questo sia da considerare un **Servizio Pubblico Locale**, e dunque la gestione della rete di teleriscaldamento, e la **realizzazione** della rete di teleriscaldamento.

Riguardo la realizzazione della rete l'art. 22, comma 1, del D.Lgs 28/11¹⁸, rubricato *Sviluppo dell'infrastruttura per il teleriscaldamento e il teleraffrescamento*, statuisce che *“Le infrastrutture destinate all'installazione di reti di distribuzione di energia da fonti rinnovabili per il riscaldamento e il raffrescamento sono assimilate ad ogni effetto, esclusa la disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nei casi e alle condizioni definite con il decreto di cui al comma 5”*.

Alla luce di quanto sopra indicato, **la rete di teleriscaldamento di nuova realizzazione è da ricondursi**

¹⁷ Oggi art. 17 del D.P.R. 380/2011 comma 3, lett. c

¹⁸ DECRETO LEGISLATIVO 3 marzo 2011, n. 28: “Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”



Autorità Nazionale Anticorruzione

alla fattispecie delle opere di urbanizzazione, con le conseguenze sopradette riguardo l'applicazione del codice dei contratti.

Per quanto riguarda infine i **possibili effetti distorsivi sulla concorrenza** causati dagli avvenimenti sopra narrati si considera quanto segue.

Nel corso del processo di privatizzazione l'ex municipalizzata AMPS /ENIA, ha mantenuto il contratto di servizio in essere con il Comune, evenienza questa che, a prescindere dalle dispute sulla durata della convenzione, era legittima perché prevista dalle norme.

Non può non rilevarsi però che grazie proprio a tale “eredità”, ed anzi invocandola, ENIA, quale soggetto privato operante nel campo dei rifiuti si sia trovata, ed abbia operato, in una posizione di indubbio vantaggio rispetto ad altri possibili operatori economici operanti nel medesimo campo.

In linea teorica qualunque altro operatore avrebbe potuto proporsi, dopo l'approvazione del Piano Provinciale dei Rifiuti della Provincia di Parma, per la realizzazione del PAI ma nella pratica l'accordo (la cui validità non è mai stata messa in discussione) era stato firmato con il Comune anche perché ENIA era ancora, almeno in parte, di proprietà dello stesso.

E' di fatto avvenuto ciò che, con l'emanazione del Decreto legge 223/2006, noto come “decreto Bersani”¹⁹, il legislatore aveva cercato di evitare. Il suddetto decreto infatti aveva affrontato il problema del possibile effetto distorsivo sulla concorrenza dell'attività di impresa delle società pubbliche o miste. L'art. 13 per ciò aveva introdotto una serie di limitazioni tese proprio ad evitare che tali società, potessero trovarsi in situazioni di privilegio rispetto alle altre nel mercato in cui operavano.

Il privilegio economico può concretizzarsi infatti non solo con possibili vantaggi fiscali o altri benefits economici per le società a partecipazione pubblica, ma anche assicurando a queste una posizione di mercato avvantaggiata rispetto alle altre imprese, con la “garanzia” di una sicura acquisizione di contratti, cosa che di fatto è avvenuta nel caso in esame.

Non può negarsi che il particolare “status” di ENIA, oggi IREN, l'abbia resa l'unica possibile realizzatrice del PAI, e che tale situazione le abbia creato e determinerà nell'immediato futuro, se gli Enti competenti non assumeranno adeguati provvedimenti, una posizione di privilegio rispetto ad altri operatori economici i quali, anche dopo la messa in gara del servizio di gestione rifiuti, dovranno tenere in conto che l'impianistica

¹⁹ **DECRETO-LEGGE 4 luglio 2006, n. 223:** Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.

Art. 13 Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza

1. Al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori, le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza, debbono operare esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti.

2. Le predette società sono ad oggetto sociale esclusivo e non possono agire in violazione delle regole di cui al comma 1.

3. Al fine di assicurare l'effettività delle precedenti disposizioni, le società di cui al comma 1 cessano entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto le attività non consentite. A tale fine possono cedere le attività non consentite a terzi ovvero incorporarle, anche costituendo una separata società da collocare sul mercato, secondo le procedure del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, entro ulteriori dodici mesi.

4. I contratti conclusi in violazione delle prescrizioni dei commi 1 e 2 sono nulli.



Autorità Nazionale Anticorruzione

necessaria per ottemperare alle previsioni dell'attuale Piano Rifiuti è totalmente in mano IREN²⁰.

A tale situazione ha contribuito la “proroga” della durata della Convenzione la quale, dettata dalla necessità di assicurare con continuità un servizio pubblico, anche ove fosse ritenuta legittima per le varie normative succedutesi, ha comunque comportato il permanere di un contratto, a suo tempo acquisito da una società in quanto pubblica, in capo ad un soggetto privato, inevitabilmente causando un vantaggio di quest'ultimo nell'espletamento delle sue successive attività.

E' da rilevare al riguardo che Impianto di preselezione meccanica presente nel Comune di Parma – località Cornocchio –secondo quanto previsto al punto 24 dell'AIA come approvata dalla Provincia, *dovrà essere smantellato una volta realizzato e messo in funzione l'impianto di preselezione previsto nel PAIP*; è inevitabile porsi il problema della proprietà, ovvero della concessione in uso, di tali impianti allorquando verrà messo in gara l'intero ciclo integrato dei rifiuti.

E' infine da sottolineare che, come si legge nella deliberazione di Giunta Provinciale n. 938/2008 con la quale veniva approvata l'AIA, punto (3.8) : *“poiché il costo delle opere di mitigazione inciderà sulla determinazione della tariffa dei rifiuti solidi urbani, l'Autorità Competente dovrà verificare l'incidenza considerando che una quota delle medesime affersce altri smaltimenti sicchè la relativa incidenza dovrà considerarsi pro quota considerando le diverse attività di smaltimento...”*.

In buona sostanza le opere di mitigazione ambientale, che avrebbero dovuto essere a carico di IREN in quanto previste “a scomputo” dell'onere ambientale subito dal territorio per la costruzione dell'impianto, sono state poste a carico dei cittadini.

Evenienza questa confermata dal Comune che, nella propria nota di controdeduzioni afferma:

Per quanto attiene le opere di mitigazione e compensazione si specifica che la procedura seguita era la seguente: il Comune di Parma deliberava la realizzazione dell'opera pubblica e nella deliberazione stessa prendeva atto che veniva finanziata e realizzata da IREN S.p.A. senza l'espletamento di alcuna gara ad evidenza pubblica.

Nella somma era compreso, fra l'altro il C.d. "incentivo Merloni" a favore del Comune di Parma ai sensi dell'art. 92, comma 5, del decreto legislativo n. 163/2006.

.... Il costo di tali opere compensative (che rappresentano una <condizione di sostenibilità> dell'intervento che avrebbe dovuto accollarsi il soggetto attuatore dell'intervento stesso) inoltre, in modo davvero incomprensibile, è stato posto a carico dei cittadini mediante imputazione sulla tariffa.

Appare evidente la necessità di operare attente valutazioni affinché ciò che era, nella *ratio* della norma, un

²⁰ Tale evenienza invero è finanche esplicitamente contemplata nella LEGGE REGIONALE 23 dicembre 2011, n. 23 (e s.m.i.), nella quale al Capo IV - Disposizioni specifiche per il settore rifiuti - Art. 16 (disposizioni specifiche per lo smaltimento dei rifiuti urbani) cita: *“In presenza di un soggetto privato proprietario dell'impiantistica relativa alla gestione delle operazioni di smaltimento dei rifiuti urbani di cui all'articolo 183, comma 1, lettera z), del decreto legislativo n. 152 del 2006, compresi gli impianti di trattamento di rifiuti urbani classificati R1 ai sensi dell'Allegato C, Parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'affidamento della gestione del servizio dei rifiuti urbani non ricomprende detta impiantistica che resta inclusa nella regolazione pubblica del servizio. A tal fine l'Agenzia individua dette specificità, regola i flussi verso tali impianti, stipula il relativo contratto di servizio e, sulla base dei criteri regionali, definisce il costo dello smaltimento da imputare a tariffa tenendo conto dei costi effettivi e considerando anche gli introiti.”*



Autorità Nazionale Anticorruzione

“ristoro” non diventi un onere aggiuntivo per gli utenti.

Tutto ciò considerato e ritenuto:

DELIBERA

- Dalla ricostruzione effettuata il termovalorizzatore di Ugozzolo, ubicato nel Comune di Parma, sembrerebbe qualificarsi un'opera privata di interesse pubblico; il permesso di costruire dell'impianto è stato acquisito in sede di Conferenza dei Servizi come previsto dal comma 6 dell'art. 208 del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; al riguardo è necessario che il Comune di Parma definisca l'iter per la corresponsione degli oneri concessori. L'eventuale non escussione degli stessi deve essere adeguatamente motivata tenendo in conto che, il fine dell'eventuale esenzione del pagamento, è quello di evitare oneri ulteriori a carico della collettività e non quella di esonerare gli imprenditori dai costi d'impresa.
- L'accordo stipulato tra il Comune di Parma ed ENIA (oggi IREN) ai sensi della L.R. n. 20/2000 per la costruzione del Termovalorizzatore rientra tra gli accordi convenzionali stipulati con Amministrazioni Pubbliche nell'ambito della disciplina dei piani di riqualificazione urbana. Tale tipologia di accordi prevede che, a fronte del riconoscimento al soggetto privato di diritti edificatori, vengano realizzate opere di adeguamento infrastrutturale e di trasformazione del territorio. Tali opere sono opere pubbliche, la loro realizzazione rientra nella nozione di appalto pubblico di lavori, pertanto l'affidamento dell'esecuzione delle suddette opere soggiace alla disciplina contenuta negli artt. 32, comma 1, lett. g), 121, comma 1, e 122, comma 8, del d.lgs. n. 163/2006.
- Tali evenienze dovranno essere tenute in debito conto dall'ATERSIR all'atto della determinazione della tariffa dei rifiuti per non gravare indebitamente sui cittadini.
- Ai sensi dell'art. 22, comma 1, del D.Lgs 28/11 sono opere pubbliche le reti per il teleriscaldamento.
- La Convenzione con IREN è scaduta. Si sollecita l' ATERSIR a procedere tempestivamente per l'indizione della gara d'appalto per l'affidamento del servizio integrato.
- L'ATERSIR dovrà inoltre considerare, nella predisposizione della gara d'appalto per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti nel territorio parmense, la particolare situazione impiantistica dell'area che vede l'IREN proprietaria di impianti in parte di provenienza pubblica, esistenti prima della quotazione in borsa di ENIA, ed in parte di nuova realizzazione quali investimenti privati; ciò al fine di evitare che, nella futura gara per l'affidamento del servizio, IREN goda di una posizione di vantaggio rispetto ad altri potenziali operatori economici.
- Si invita altresì l'ATERSIR a rendere note, entro trenta giorni dal ricevimento della presente deliberazione, le eventuali iniziative assunte per garantire il verificarsi delle condizioni sopra espresse.



Autorità Nazionale Anticorruzione

- Si invita il Comune di Parma ad effettuare un'attenta valutazione degli oneri a scomuto per la costruzione del Termovalorizzatore, ai sensi delle convenzioni urbanistiche già firmate, relazionando in merito a questa Autorità entro trenta giorni dal ricevimento della presente deliberazione.
- Dà mandato all'Ufficio Vigilanza Lavori affinché comunichi la presente delibera al Comune di Parma, nella persona del Sindaco e del Segretario Generale, alla Provincia di Parma nella persona del Presidente della Provincia e del Dirigente Servizio Ambiente e Parchi, all'ATERSIR nella persona del Presidente, all'IREN nella persone dell'Amministratore Delegato, agli esponenti.

Dispone altresì l'invio alla competente Procura della Repubblica ed alla Procura regionale della Corte dei Conti per le proprie eventuali valutazioni.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 11 febbraio 2015

Il Segretario
Maria Esposito