

CONSIGLIO PROVINCIALE DEL 14 FEBBRAIO 2019

RELAZIONE: L.R. n. 14/2016. Evento incendiario allo STIR di Casalduni del 23.08.2018 e conseguenziale blocco delle attività. Analisi delle criticità. Determinazioni.

A far data dal 01 novembre 2018 sono incardinato nel ruolo e funzione di Presidente della Provincia di Benevento.

Le settimane successive sono state caratterizzate dalla affannosa verifica degli effetti conseguenti all'evento disastroso dell'agosto 2018 che ha interessato l'impianto STIR di Casalduni e le vicende societarie della SAMTE, prestando la dovuta attenzione alle "dinamiche" evolutive dell'Ente d'ambito, quale soggetto destinatario della pianificazione e gestione dell'intero ciclo integrato dei rifiuti, così come prevede la legge regionale n. 14 del 26 maggio 2016.

Dal punto di vista delle "dinamiche" aziendali, non è stato difficile rilevare la paralisi totale di ogni attività relativa alla fase dello smaltimento rifiuti, già pesantemente gravata dalla indisponibilità della discarica di S. Arcangelo Trimonte, anche per intervenuti provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Uno stato comatoso della già ridotta attività aziendale che, diversamente dal contratto di servizio sottoscritto tra la Provincia e la Samte, era dedicata unicamente alla fase dello smaltimento della frazione "indifferenziata".

Gli effetti del disastro sono stati in buona parte mitigati dalla solidarietà manifestata dalla filiera Istituzionale che si è prontamente espressa nel ricevere il "rifiuto indifferenziato", raccolto nella nostra Provincia, negli impianti STIR di Tufino, S. Maria Capua Vetere e Pianodardine. Una

supplenza necessaria, misurata nei limiti e nelle compatibilità amministrative e aziendali, che ha finora scongiurato l'accumulo incontrollato di rifiuti sul territorio che avrebbe provocato conseguenze devastanti.

Una crisi anestetizzata!!!

Dal punto di vista delle vicende societarie, nella prima decade dello scorso mese di gennaio, la Samte ha visto definita la procedura di concordato "liquidatorio" ma con prosecuzione "a termine" dell'attività aziendale.

Una procedura avviata nel mese di aprile 2016 e che era sostanzialmente improntata:

- alla liquidazione e pagamento dei debiti con la riscossione dei crediti maturati a quella data;
- alla prosecuzione dell'attività aziendale, almeno fino alla cessazione *ex lege* (legge regionale 14/16), previa la necessaria verifica delle condizioni per una gestione economico/finanziaria "in equilibrio", ovvero tale da non "gravare" sui creditori sociali destinatari della proposta di ristrutturazione delle loro pretese.

Per tali fini, soprattutto per evitare interruzioni di servizi, la società veniva ritualmente autorizzata ad effettuare le procedure di gara per tutta una serie di attività, tra la quali si segnala: 1. Affidamento del servizio trasporto e recupero rifiuti FUTS (proveniente da attività di trattamento meccanico-logico di rifiuti indifferenziati); 2. Servizio di analisi e monitoraggio ambientale presso gli impianti (*Stir in primis*); 3. Servizio di sanificazione ambientale e pulizia degli impianti.

Date le circostanze poi verificatesi, è sembrato doveroso sottolineare quelle attività per le quali il concetto della continuità sia rimasto del tutto o quasi inespresso.

Sollecitata da questa Presidenza, la Samte, in data 5 febbraio u.s., ha fatto pervenire la relazione richiesta (all. 1).

La fotografia raffigurata e le conseguenze tracciate offrono un quadro d'insieme dai contorni drammatici. L'intero territorio è esposto alle conseguenze di contraccolpi dovuti alla fragilità del sistema, rendendo obbligata e irrinunciabile la dipendenza da altre province per assenza di ogni autonomia operativa di natura pubblica.

A tanto si aggiunge il fatto che l'Ente d'Ambito, soggetto destinatario della programmazione e gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, non è allo stato operativo. In verità, va rimarcato, che lo stesso si ritrova in perfetta "sintonia" con tutti gli altri Enti d'Ambito previsti dalle legge regionale che dispone in materia, con effetti applicativi ancora tutti da cogliere e comprendere.

Così, per avvertire legittimazione in materia occorre far leva sul residuo di competenza che ancora è assegnato agli Enti Provincia, attraverso le società in house costituite per specifica previsione della legge 26/2010, che ancora sopravvive alle modifiche apportate in materia.

Una legge speciale che, in risposta alla emergenza rifiuti in Campania e in deroga al Testo Unico Ambiente DLgs 152/06, disegnava un assetto istituzionale basato sulla "provincializzazione" del sistema rifiuti, attraverso azioni aggregative di operatori del settore tese a far convergere in capo ad un unico soggetto (società provinciali) la gestione dell'intero ciclo che, in un sistema ordinato, partisse dallo spazzamento e arrivasse allo smaltimento, passando attraverso le fasi della raccolta e del trasporto.

L'assetto tracciato per dare risposta ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, è servito anche a creare soggetti che facessero anche da "sentinelle di territorio" per prevenire soprattutto gli effetti nefasti da distorsione, anomalie e disapplicazione delle regole impartite per fare sistema.

La presenza di discariche abusive e incontrollate rilevata nel corso del 2014 in Italia, con 48 in Campania e ben 25 nella nostra Provincia, che costituiva un primato non invidiabile, rappresentava una amara coincidenza (cfr. documento Ministero dell'Ambiente - discariche abusive - sentenza della Corte di Giustizia del 02/12/2014 - elenco delle discariche abusive oggetto della sentenza di condanna; all. 2)

Nota positiva è che, gran parte di esse, sono state oggetto di bonifica.

La necessità di non determinare interruzioni di servizio, ancora attuale, ha indotto il legislatore ad intervenire prontamente nella parte transitoria della legge regionale di riferimento (n. 14/16) modificando le disposizioni normative di cui all'art. 40, comma 3.

Si è passati, così, da una preliminare condizione temporale (le società sarebbero andate in liquidazione a far data dal 24 agosto 2016) entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge (24 maggio) ad una condizione oggettiva per cui, al fine precipuo di evitare soluzioni di continuità del servizio, *"le società provinciali, istituite ai sensi del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile) convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, continuano a svolgere le funzioni alle stesse assegnate fino alla data*

dell'effettivo avvio di esercizio da parte del nuovo soggetto gestore individuato ai sensi della presente legge."

Data la chiarezza del dato normativo non è il caso di soffermarsi oltre.

Il quadro della realtà locale, non certo esaltante, impone una analisi compiuta, sia pur sintetica, della reale situazione in cui versa il sistema in provincia di Benevento.

Così, preliminarmente all'individuazione del quadro normativo di riferimento, da coordinare con gli strumenti di programmazione dell'Ente Provincia, appare doveroso e imprescindibile tratteggiare le condizioni generali "ereditate" sia sul piano aziendale che societario, per avviare una riflessione e guadagnare spazi di agibilità per arginare l'emergenza e contemporaneamente disegnare scenari futuri in sintonia strategica con l'Ente d'Ambito in fase di assestamento, come prevede la normativa vigente.

STIR DI CASALDUNI

La relazione a firma dell'Amm. Un., dott. Domenico De Gregorio, pervenuta in data 05 febbraio u.s., senza remore e riserve, mette in chiara evidenza la drammaticità in cui versa la struttura, sia sotto il profilo ambientale (in termini emergenziali) che sotto il profilo della diagnostica operativa.

La situazione nel suo complesso è, a dir poco, imbarazzante per le molteplici criticità rilevate, che pure meritano qualche ulteriore sottolineatura.

11.500 tonnellate di FUTS accumulate all'interno del capannone MVS significano che per oltre due anni non si è provveduto allo smaltimento della parte di frazione umida tritovagliata, in palese spregio alla AIA vigente e alle relative autorizzazioni in materia di prevenzione e sicurezza.

Una gestione dell'impianto e delle attività assolutamente inappropriata e deficitaria che avrebbe potuto provocare ulteriori danni rispetto a quelli già registrati.

La relazione sottolinea l'urgenza di liberare l'impianto dall'enorme accumulo di rifiuti (da anni, a quanto pare) presente nella struttura, che costituisce una "bomba ecologica", e quantifica il costo dell'operazione, ponendo la soluzione di S. Arcangelo in alternativa ad altre discariche per un valore di 120 ton.

Si ravvisa l'anomalia dovuta al fatto che l'urgenza richiamata mal si concilia con i tempi di ripristino di S. Arcangelo Trimonte. Ed ancora, l'ipotesi di smaltimento in altra discarica non è sicuramente in linea con i prezzi attuali. È noto che, di recente, la procedura di gara indetta dalla Regione per la stessa prestazione è andata deserta con un prezzo base di 200€ ton. .

Fermo restando lo smaltimento non facile delle altre tipologie di rifiuti giacenti, per i lavori di rifunzionamento della struttura si segnala la presenza di possibili interventi di carattere statico e strutturale che, tra l'altro, richiedono tempi di realizzazione non brevi e significativi impegni finanziari.

Il tutto ovviamente mal si concilia con la necessità di rimettere in pristino l'impianto, così come da più parti invocato ignorandone, tuttavia, lo stato appena descritto.

DISCARICA DI S. ARCANGELO TRIMONTE

Per tale sito la relazione evidenzia la necessità di intervenire ed effettuare una serie di lavori per rimetterla in esercizio, stimato in € 530.000,00 circa.

Da qui la ritrovata disponibilità ricettiva, stimata per circa 87.500 ton., capace di assicurare, in base alle attuali quantità di rifiuti prodotte nella nostra provincia, almeno per la parte da sversare in discarica, un'autonomia

gestionale per un considerevole arco di tempo, anche al netto dell'auspicato sversamento di tutti i rifiuti allo stato giacenti allo STIR.

In conclusione sul punto, la SAMTE chiede al socio Provincia di intervenire, e con immediatezza, a garantire le disponibilità economiche e finanziarie per assicurare il contestuale compendio degli interventi per un valore complessivo base di circa € 4.200.000, soggetto a rettifica da una parte per costo sottostimato e dall'altra per eventuali ristori assicurativi e rimodulazione di interventi già finanziati.

È bene da subito precisare che, allo stato, nei documenti contabili di programmazione non esistono né le risorse disponibili né alcuna programmazione di intervento.

SAMTE

La procedura concordataria merita una preliminare riflessione sia in ordine alle "cause della crisi" che alla natura delle ipotesi di concordato cui all'epoca è stato ritenuto necessario ed utile ricorrere.

Dalla relazione dell'attestatore della procedura (all. 3), nella sezione "*le cause della crisi*", alla grave carenza di liquidità che avrebbe provocato l'avvio della procedura emerge che vanno aggiunti:

- una contrazione dei ricavi "caratteristici" in conseguenza dell'aumento della percentuale di raccolta differenziata presso i Comuni-clienti;
- gli elevati oneri per lo smaltimento di una delle "frazioni" ottenute dalla lavorazione del RSU (quella tritovagliata umida stabilizzata), non essendo possibile il conferimento né in una discarica provinciale (per assenza di impianti funzionanti) né in una discarica fuori regione (per assenza di accordi regionali);
- l'aumento dei costi di produzione, a fronte di un decremento dei quantitativi lavorati a seguito del sequestro dell'impianto di discarica di Sant'Arcangelo a Trimonte."

Tra le considerazioni dei Commissari Giudiziali sembra utile evidenziare il punto in cui viene riportato che: “Non va sottaciuta, però, la circostanza che, in virtù dell’art. 11 del Contratto di Servizio del 04.03.2013 -“*Criteri per definire il piano economico-finanziario*”-, la Provincia di Benevento era tenuta ad adottare tempestivamente tutti gli atti di propria competenza affinché la Samte s.r.l. potesse garantire l’equilibrio di gestione e la sostenibilità finanziaria e patrimoniale per tutta la durata del contratto nonché ad assumere gli atti utili e necessari al ripristino dell’equilibrio economico e finanziario.”.

Non sembra difficile così rilevare come tra inerzie istituzionali e difetti di programmazione del piano industriale, la crisi avesse assunto il carattere della “irreversibilità” che è, in genere, presupposto per un concordato di tipo “liquidatorio”.

La particolarità del settore ha generato la ulteriore ipotesi della continuità operativa *ope legis*, così come “imposta” dal combinato disposto della legge regionale 14/16 con la legge 26 febbraio 2010, n. 26.

Una continuità che, però, se non adeguatamente riorganizzata e ristrutturata non può che riprodurre una ennesima crisi aziendale con inevitabile ingresso nella procedura fallimentare.

D’altronde il continuo ricorso della Samte alla cassa integrazione e, da ultimo, ai contratti di solidarietà, ne sono testimonianza incontrovertibile.

Una fase di ricostruzione, quella da mettere in campo, che non può non tener conto delle risultanze e osservazioni che sono state riportate nella relazione del 24 gennaio u.s. trasmessa dal MEF a seguito della relativa ispezione effettuata nei confronti della Samte (all. 4).

Oltre alle irregolarità gestionali riportate nell’elenco allegato alla relazione, nell’ambito della riorganizzazione a farsi, appare utile porre in evidenza le considerazioni che l’organo ispettivo ha effettuato in relazione alla concreta

attuazione delle disposizioni normative da parte della Provincia e della sua società in house.

È stato preliminarmente rilevato come a fronte di un oggetto sociale ampio che riguardava l'intera gestione del ciclo dei rifiuti, la Samte *"in realtà opera solo limitatamente alla gestione dei rifiuti indifferenziati mentre altre fasi restano affidate ai singoli comuni"*.

Ed aggiunge: *"la frammentazione è stata di ostacolo ad una agevole gestione oltre che a causa di contenzioso tra i soggetti coinvolti nel ciclo dei rifiuti"* (cfr. pg 11 relazione MEF).

Sottolinea altresì come lo statuto all'art. 5 aveva disposto le modalità di esercizio del "controllo analogo" che il socio Provincia era chiamata ad esercitare in attuazione degli artt. 113 e 147^{quater} e ^{quinquies} del DLgs 267/00, ripresi poi dal testo unico delle partecipate, DLgs 175/16.

Tra quelle previste, gli ispettori hanno ritenuto di evidenziare le seguenti: *"1) il vaglio preventivo della Provincia sulle decisioni più importanti della società; 2) la nomina degli amministratori e degli organi di controllo; 3) bilancio di previsione articolato in maniera da consentire il controllo di gestione (ed approvato entro il mese di ottobre dell'esercizio precedente); 4) relazione trimestrale; 5) report periodici con parametri di efficienza ed efficacia; 6) bilancio semestrale; 7) informazioni su eventi straordinari; 8) eventuali proposte di modifiche statutarie."*

Ed ancora, è stata rilevata la mancata adozione di un sistema di "contabilità analitico-gestionale che costituisca un fondamentale presupposto dell'esercizio dei poteri di cui al controllo analogo della Provincia".

Non sono mancati ulteriori rilievi che attengono al contratto di servizio, con particolare riferimento alle attività da espletare in relazione al ciclo integrato dei rifiuti (condizioni generali di erogazione del servizio), agli

interventi del socio nel caso di squilibrio economico finanziario e alla disciplina dei controlli della Provincia.

Seguono poi tutta una serie di rilievi sul piano della gestione economico/finanziaria che evidenziano una strutturale situazione di disequilibrio, dovuta alla disapplicazione di buona parte dell'impianto normativo che regola la materia e che, tra l'altro, era stato trasfuso nello statuto Samte e nel contratto di servizio.

Da questo insieme di atti e fatti è emersa la circostanza che questa Presidenza ha ereditato:

- un servizio inattivo con impianti che si presentano inidonei (discarica) e distrutti (STIR) e, in alcuni casi, "idonei" solo a produrre costi e perdite di gestione;
- una società provinciale, la Samte, che in successione alla procedura del concordato "liquidatorio" mantiene una "organizzazione" che produce elevate perdite di gestione per conclamato disequilibrio economico/finanziario. Circostanza esasperata dal fatto che il blocco delle attività presso lo Stir inibisce ogni ipotesi di produrre ricavi;
- mancanza negli atti fondamentali di ogni programmazione da parte del socio Provincia e l'inesistenza di risorse proprie per avviare interventi che possano rimettere in esercizio gli impianti strumentali alla fase dello smaltimento.

Tutto questo in uno scenario, non ipotetico ma effettivamente rilevato nell'ambito di attività ispettive che hanno fatto emergere, tra l'altro, quanto segue:

- il ciclo integrato dei rifiuti in Provincia di Benevento è stato solo ipotizzato ma mai definito;

- le norme che disciplinano la materia dei rifiuti sono state pressoché disapplicate, con particolare riferimento alla legge 26/2010, alla legge regionale 14/2016 e al D.Lgs. 175/2016.

Ed ancora:

- l'Ente d'Ambito, benchè soggetto destinatario della programmazione e gestione del ciclo, è ancora in fase di costituzione, come gli altri;
- la competenza, oggi residuale, della Provincia è legata ad una norma transitoria che esplica effetti fino al verificarsi di una condizione, quale la individuazione di un soggetto che sostituisca nei fatti la società provinciale;
- la Samte, post concordato, presenta ancora di più (per mancanza assoluta di liquidità) i segni del disequilibrio economico/finanziario che hanno determinato il ricorso alla procedura concordataria. L'estensione della cassa integrazione ne è testimonianza.

Pertanto, da questo scenario, non certo esaltante, per senso di responsabilità, si è avvertita la necessità di riferire al Consiglio la reale situazione che attiene l'intera problematica e proporre, nelle more della definizione degli strumenti di programmazione e gestione contabile di prossima definizione, di reperire le risorse per sostenere finanziariamente l'intervento previsto presso la discarica di S. Arcangelo Trimonte.

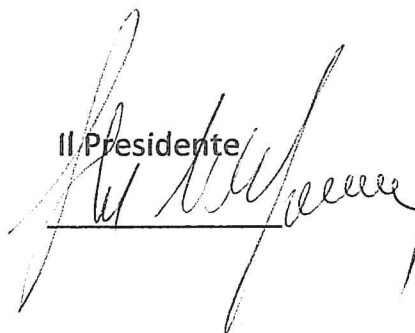
In tal modo, verrebbero riavviate le attività di sversamento necessarie al sistema e che garantirebbero la maturazione di ricavi e il rimborso delle somme anticipate dalla Provincia, anche nella qualità di Ente proprietario degli impianti, tenuto conto della residuale e transitoria competenza.

Per tale intervento è estremamente utile rappresentare che in un clima di fattiva collaborazione istituzionale, nell'incontro tenutosi in data 12 febbraio u.s. innanzi al sig. Prefetto di Benevento, l'ARPAC ha "anticipato" il

proprio parere positivo per riavviare l'utilizzo della discarica, riconoscendo sufficienti e congrui i lavori programmati e preliminari alla riapertura (all. 5). Contestualmente al reperimento delle risorse, questa Presidenza ritiene necessario dar corso ad una fase di studio e riprogrammazione delle attività ai fine di procedere alla imprescindibile ristrutturazione aziendale, necessaria per assicurare l'equilibrio economico/finanziario al sistema (come impone il T.U. partecipate, DLgs 175/16) e dare stabilità aziendale e occupazionale. Tutto ciò non senza l'avvio di una contestuale fase di interlocuzione con i territori per ridisegnare e riarticolare un ciclo integrato che tenda alla verticalizzazione delle attività per guadagnare autonomia gestionale.

Benevento, 14 febbraio 2019

Il Presidente



Si depositano in allegato:

- 1) relazione Samte del 05 febbraio 2019;
- 2) documento Ministero dell'Ambiente - discariche abusive - sentenza della Corte di Giustizia del 02/12/2014 - elenco delle discariche abusive oggetto della sentenza di condanna;
- 3) relazione attestatore concordato Samte;
- 4) relazione MEF del 24 gennaio 2019;
- 5) nota ARPAC del 12/02/2019 prot. n. 0008668/2019.