



RELAZIONE AL CONTRADDITTORIO SULLA DELIBERAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 214/2025/GEST

PREMESSA

Le associazioni **Legambiente Sicilia**, **WWF Sicilia**, **Zero Waste Sicilia** e **Federconsumatori Sicilia** depositano la presente relazione tecnica nell'ambito del contraddittorio avviato dalla Corte dei conti – Sezione di controllo per la Regione siciliana con Deliberazione n. 214/2025/GEST “Bozza di referto sulla gestione del ciclo dei rifiuti nella Regione siciliana, sull'economia circolare e, in generale, sulle azioni a tutela dell'ambiente e di manutenzione e di valorizzazione del territorio”.

Con la presente relazione, le associazioni formalizzano il proprio intervento collaborativo nel contraddittorio, ponendosi a disposizione della Sezione per ogni ulteriore chiarimento documentale e tecnico utile all'accertamento della corretta gestione delle risorse pubbliche e alla piena coerenza delle politiche regionali dei rifiuti con l'ordinamento dell'Unione e con i principi costituzionali di buon andamento e tutela dell'ambiente.

La deliberazione è stata assunta in Camera di consiglio del 16 luglio 2025 e depositata in Segreteria il 7 agosto 2025 ed assegna agli enti invitati e/o interessati termini fino all'8 settembre 2025 per il deposito di relazioni, memorie e documenti utili al contraddittorio.



La Sezione ha dato impulso al presente controllo gestionale sulla base dei poteri di cui all'art. 3, comma 4, L. 14 gennaio 1994, n. 20, “controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio; verifica di legittimità, regolarità e funzionamento dei controlli interni” e dell'art. 7, comma 7, L. 5 giugno 2003, n. 131.

In presenza di fatti potenzialmente forieri di responsabilità, i relativi esiti devono essere segnalati alle competenti Procure regionali ai sensi dell'art. 52, comma 4, D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

La Deliberazione n. 214/2025/GEST si colloca nel solco della programmazione definita dalla Sezione con Deliberazione n. 51/2024/INPR “aree tematiche prioritarie: gestione dei rifiuti, superamento dell'emergenza, economia circolare” e fa seguito all'avvio dell'indagine deliberato con n. 154/2024/GEST, confermato per il 2025 con n. 61/2025/INPR.

La bozza di referto ricostruisce:

- il quadro normativo multilivello;
- le competenze amministrative di Stato, Regione, enti locali, SRR/ATO;
- la gestione “straordinaria” dell'emergenza rifiuti dal 1999 al 2025;
- lo stato del Piano regionale di gestione dei rifiuti;
- trasparenza/monitoraggio dati;
- raccolta differenziata;
- rete impiantistica;
- costi della gestione;
- rilievi per il contraddittorio.

La Sezione richiama, tra le premesse, i ripetuti ritardi nell'adozione/aggiornamento del PRGR, già evidenziati in sede di parificazione 2019 - 2021 da ultimo



con la Deliberazione 1/2024/PARI e l'urgenza determinata dalla perdurante inefficienza del sistema regionale.

Evidenzia il recente intervento legislativo statale che ha nominato il Presidente della Regione siciliana Commissario straordinario con compiti di aggiornamento del Piano e realizzazione di nuovi impianti pubblici integrati ex art. 14 quater, D.L. 181/2023 conv. L. 11/2024.

Le associazioni firmatarie, quali portatrici di interessi diffusi in materia ambientale e titolari di una stabile azione di tutela della legalità amministrativa e contabile nel settore dei rifiuti, offrono alla Sezione di controllo un apporto tecnico-giuridico e tecnico-economico funzionale a:

- evidenziare incongruenze e criticità degli atti regionali e delle gestioni commissariali rispetto al diritto UE, alla normativa nazionale/regionale e ai principi di buon andamento, concorrenza e neutralità della Pubblica amministrazione;
- rappresentare i riflessi finanziari delle scelte programmatiche e impiantistiche, costi a carico della finanza pubblica e dell'utenza, esternalità negative, inefficienze nell'allocazione delle risorse;
- indicare misure correttive e un percorso di riallineamento agli obiettivi europei di economia circolare e di riduzione del collocamento in discarica/incenerimento. Tali profili sono oggetto del referto e del contraddittorio fissato dalla Deliberazione n. 214/2025/GEST.

La presente relazione:

- assume quali fonti principali la Deliberazione n. 214/2025/GEST e i relativi atti istruttori richiamati dalla Sezione;



- richiama, per i soli profili di contesto e coerenza programmatica, le deliberazioni presupposte n. 154/2024/GEST e n. 61/2025/INPR;
- integra l'analisi con riferimenti giurisprudenziali e normativi pertinenti, che saranno esposti nel capitolo successivo in coerenza con il perimetro del controllo gestionale tracciato dalla Sezione.

In particolare, le associazioni sottopongono all'attenzione della Sezione:

- i profili di incoerenza del PRGR/PRGRU e degli atti commissariali rispetto alla gerarchia europea dei rifiuti e agli obiettivi quantitativi fissati dall'Unione, con specifico riguardo alla prevenzione, al recupero di materia e alla progressiva riduzione del collocamento in discarica/incenerimento;
- le criticità dell'impiantistica programmata con particolare riferimento agli equilibri tra TMB, impianti di trattamento aerobico/anaerobico, discariche, e termovalorizzazione e l'impatto su costi e tariffe anche in relazione ai trasferimenti extra-regionali e alla gestione del CSS;
- i riflessi finanziari e le possibili ricadute erariali connesse alla persistenza di gestioni emergenziali, alle sovrapposizioni organizzative e agli scostamenti rispetto alla pianificazione coerente con il diritto UE e con i principi di economicità, efficienza, efficacia.

QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE

La gestione dei rifiuti nella Regione siciliana si inserisce in un quadro multilivello, definito dalle fonti europee, dalla legislazione nazionale, dalle norme regionali e dalla giurisprudenza nazionale ed europea che ne chiarisce i principi applicativi.



Il riferimento fondamentale è la Direttiva 2008/98/CE (“direttiva quadro sui rifiuti”), come modificata dalle Direttive 2018/850/UE, 2018/851/UE e 2018/852/UE del cosiddetto “Pacchetto economia circolare”.

Tali disposizioni hanno introdotto:

- l’obbligo per gli Stati membri di adottare misure volte a conseguire, entro il 2035, la riduzione a non oltre il 10% del quantitativo di rifiuti urbani conferiti in discarica;
- l’obiettivo di raggiungere almeno il 65% di riciclo¹ (riciclo che è diverso da raccolta differenziata) dei rifiuti urbani entro il 2035, inteso quindi come recupero effettivo di materia;
- la gerarchia europea dei rifiuti, secondo cui le opzioni devono essere perseguite nell’ordine: prevenzione; preparazione per il riutilizzo; riciclaggio; recupero di altro tipo; smaltimento.

Elemento centrale della disciplina europea è la priorità attribuita al recupero di materia rispetto al recupero di energia. Sono escluse, dunque, le operazioni di incenerimento con recupero di calore dal novero del riciclaggio. Mentre vengono considerate operazioni di riciclaggio chimico quelle che danno luogo a nuove materie prime.

Il recepimento della disciplina europea è avvenuto con il D.Lgs. 152/2006, come modificato dal D.Lgs. 116/2020 e successivi. Tra le norme rilevanti:

- art. 179: principio della gerarchia europea dei rifiuti;
- art. 181: obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio;

¹ riciclo :



- art. 182-bis: obbligo di riduzione dei rifiuti biodegradabili destinati a discarica e tetto massimo del 10%;
- artt. 199 e 199 bis: obbligo per le Regioni di adottare e aggiornare i Piani regionali di gestione dei rifiuti, con valenza di strumenti programmatori vincolanti;
- artt. 5 L. 225/1992 e 191 D.Lgs. 152/2006: limiti e presupposti dell'intervento commissariale in deroga, ammesso solo in presenza di effettiva emergenza e per periodi limitati.

La disciplina statale, limitatamente per la Regione siciliana, è stata da ultimo integrata dall'art. 14 quater D.L. 181/2023, convertito in L. 11/2024, che ha attribuito al Presidente della Regione il ruolo di Commissario straordinario per la realizzazione di impianti di trattamento e smaltimento, imponendo al contempo il rispetto dei vincoli europei.

La L.R. 8 aprile 2010, n. 9 attribuisce alla Regione siciliana la competenza primaria nella pianificazione del ciclo dei rifiuti, prevedendo, all'art. 9, l'adozione e aggiornamento periodico del Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR).

Altre norme regionali rilevanti:

- L.R. 22/2022 e successive modifiche, sul riordino delle SRR (Società di regolamentazione rifiuti);
- atti commissariali e decreti assessoriali adottati in regime straordinario, che hanno inciso sulla localizzazione degli impianti e sull'assetto programmatico in deroga alla legge ordinaria.

L'evoluzione del diritto dell'Unione è stata accompagnata da una Giurisprudenza che ha progressivamente chiarito la portata vincolante della gerarchia dei rifiuti e i limiti all'intervento pubblico.



In particolare, la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza 11 novembre 2021, causa C-315/20, ha stabilito che il rifiuto urbano che, a seguito di trattamento, muti sostanzialmente la propria composizione, cessa di essere tale e diventa rifiuto speciale.

Tale principio ha due effetti diretti: da un lato, delimita l'ambito della privativa pubblica, che non può estendersi oltre i rifiuti urbani in senso stretto; dall'altro, afferma che i rifiuti speciali devono rientrare nei circuiti della libera iniziativa economica, senza indebite interferenze pubbliche.

Sul punto è necessario delimitare il confine della nozione di rifiuto urbano. Tale confine coincide con il conferimento dei rifiuti urbani, differenziati o indifferenziati, ad un impianto di recupero², inteso come qualsiasi operazione che consenta ai rifiuti di assumere un ruolo utile sostituendo altre materie prime, oppure con lo smaltimento del rifiuto urbano³. Ogni utilizzo successivo di rifiuti che non siano più qualificati come urbani costituisce violazione delle competenze pubbliche e delle norme europee. In particolare, la limitazione della raccolta differenziata o di altre operazioni che riducano la capacità di riciclo e recupero contrasta con la giurisprudenza costituzionale⁴. Ne consegue che la costruzione e gestione di impianti che utilizzano rifiuti derivanti da operazioni di recupero dei rifiuti urbani non rientra nei poteri della PA.

² Cfr art 205 bis comma 1 lett.a)

³ Cfr art 205 comma 1 lett b) del D.lgs 152/06: "la destinazione a recupero di energia della quota di rifiuti indifferenziati che residua dalla raccolta differenziata e dei rifiuti derivanti da impianti di trattamento dei rifiuti indifferenziati, qualora non destinati al recupero di materia;

⁴ cfr Corte Costituzionale, con sentenza 16-24 luglio 2009, n. 249 (Gazz. Uff. 29 luglio 2009, n. 30) "La sottoposizione a vincoli procedurali dell'esercizio della competenza legislativa regionale in tema di individuazione di maggiori obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti, che la stessa norma statale impugnata attribuisce ad essa, determina evidentemente una lesione della sfera di competenza regionale, posto che questa Corte ha già affermato che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione "



In altre pronunce, come la causa C-188/07, la Corte ha ribadito che gli Stati membri non possono strutturalmente affidarsi a discariche e inceneritori, ma devono organizzare sistemi coerenti con gli obiettivi di recupero e riciclaggio, anche quando ciò richieda significativi investimenti programmatori.

Questi orientamenti sono essenziali per valutare la legittimità di un Piano regionale che, come quello siciliano, continua a privilegiare il ricorso a impianti di incenerimento e discarica in violazione delle priorità europee.

Anche la Giurisprudenza interna ha contribuito a precisare i confini entro cui la Regione può muoversi.

Il TAR Sicilia, sede di Catania, sentenza n. 3977/2024, ha ribadito che, nel momento in cui il rifiuto urbano perde tale qualifica e diventa rifiuto speciale, cessa la privativa pubblica e subentra la libera iniziativa privata. In altri termini, la Regione non può pianificare l'utilizzo di rifiuti speciali attraverso impianti pubblici finanziati con fondi erariali, perché ciò determinerebbe una concorrenza sleale con gli operatori privati, oltre a costituire un uso distorto delle risorse pubbliche.

In analogia direzione, il Consiglio di Stato Sezione IV, nella sentenza n. 1229/2022, ha richiamato l'obbligo delle Regioni di mantenere i Piani di gestione dei rifiuti costantemente aggiornati, chiarendo che il ricorso a misure straordinarie non può diventare regola di governo del ciclo dei rifiuti. In altre parole, la gestione commissariale, se reiterata, tradisce la natura temporanea dell'istituto e rivela carenze strutturali di programmazione.

Infine, la Corte dei conti, Sezioni riunite, sentenza n. 22/2019/QM, ha affermato che la protrazione delle gestioni emergenziali può configurare responsabilità amministrativa per danno erariale, laddove l'uso di risorse pubbliche avvenga in condizioni di inefficienza, con aggravio dei costi per i cittadini e perdita di opportunità



economiche. Questo principio appare strettamente collegato alla vicenda siciliana, dove la gestione commissariale si protrae ininterrottamente da oltre vent'anni.

Dal complesso normativo e giurisprudenziale che qui è stato rappresentato, emergono alcuni assi portanti che devono orientare il giudizio della Corte dei conti:

- la centralità della gerarchia dei rifiuti: prevenzione e recupero di materia devono prevalere su discariche e incenerimento. La programmazione siciliana, orientata invece a questi ultimi, appare in contrasto con il diritto europeo.
- Il divieto di intervento pubblico oltre i limiti della privata: la Regione non può finanziare con risorse pubbliche impianti destinati a trattare rifiuti speciali, pena la violazione delle regole sulla concorrenza e la distorsione del mercato.
- L'obbligo di pianificazione ordinaria e aggiornata: la reiterazione di commissariamenti e deroghe non solo è contraria al principio di buon andamento, ma può integrare ipotesi di danno erariale, come riconosciuto dalla giurisprudenza contabile.

Questi principi, se letti congiuntamente, delineano un quadro inequivoco: **gli atti della Regione siciliana non sono solo discutibili sotto il profilo politico-amministrativo, ma presentano profili di illegittimità e di potenziale responsabilità contabile, che giustificano l'intervento penetrante della Corte nel presente procedimento di controllo.**

INCONGRUENZE NEGLI ATTI REGIONALI



In questo capitolo si evidenziano le principali incongruenze riscontrabili negli atti regionali e commissariali che la bozza di referto della Corte ha posto a base del contraddittorio.

Le osservazioni che seguono prendono avvio dalla documentazione istruttoria raccolta dalla Sezione, integrata dalle note tecniche e giuridiche predisposte dalle associazioni.

La prima incongruenza, che agisce da matrice per molte delle successive, è il persistente ritardo e la parziale incompletezza del Piano regionale di gestione dei rifiuti.

La bozza di referto ricostruisce un iter procedurale lungo e frammentato, con atti di avvio, fasi di scoping, note integrative e trasmissioni parziali del testo del piano, ma senza che emergano elementi programmatici certi e un cronoprogramma finanziato per la realizzazione della rete impiantistica necessaria.

Questo vuoto è particolarmente significativo se confrontato con il livello di dettaglio richiesto dalla normativa europea e nazionale: un Piano che non contenga scadenze temporali chiare, indicatori fisici e stime finanziarie non consente alcuna valutazione oggettiva della fattibilità degli obiettivi ossia raccolta differenziata, recupero di materia e riduzione della quota non recuperabile.

L'assenza di dati numerici e di un cronoprogramma rende il piano vago e apre la porta a scelte che possono favorire soluzioni costose e a maggiore impatto ambientale.

La mancata definizione di priorità realizzative e di fonti di copertura finanziaria rende opache le successive determinazioni che impegnano risorse pubbliche.



In mancanza di un quadro programmatico certo, qualsiasi scelta impiantistica rischia di essere guidata più dall'urgenza contingente che da un piano coerente di lungo periodo.

Collegata al difetto di programmazione è la seconda incongruenza: le procedure adottate evidenziano scorciatoie procedurali e una sovrapposizione di ruoli che comprimono il necessario spazio di partecipazione e verificabilità tecnica. Sul punto si veda, ad esempio, l'Ordinanza n. 1 dell'8 aprile 2024 del Commissario straordinario che riduce i termini per la presentazione delle osservazioni nella procedura di VAS, nonché la contemporanea istituzione dell'Ufficio speciale per la valorizzazione energetica e la gestione del ciclo dei rifiuti con Deliberazione della Giunta regionale n. 97/2024. Tali atti, presi nel loro insieme, mostrano una tendenza a comprimere i tempi di consultazione e a concentrare responsabilità e competenze in strutture ad hoc.

Questa concatenazione procedurale determina un rischio di scarsa partecipazione tecnica e istituzionale e aumenta la probabilità che il piano nella sua stesura finale rifletta soluzioni tecnicamente e giuridicamente fragili.

Dall'inerzia programmatica e dalle procedure accelerate discende un terzo profilo di incongruenza: la scelta delle soluzioni impiantistiche non rispetta la gerarchia dei rifiuti e tende a privilegiare tecnologie di recupero energetico e impianti di trattamento meccanico-biologico, piuttosto che la diffusione capillare di impianti per il recupero di materia, quali impianti di selezione avanzata, impianti di riciclaggio meccanico e chimico, compostaggio e biodigestione per la frazione organica.



La bozza di referto mette in rilievo una sottodimensionata rete di impianti per il trattamento della frazione organica e per il riciclo di filiere merceologiche complesse, con la conseguente necessità di trasferimenti fuori Regione e di utilizzo di CSS verso impieghi energetici. .

Questa priorità tecnologica è in palese conflitto con la ratio del pacchetto europeo sull'economia circolare, che richiede il recupero di materia quale obiettivo primario. La destinazione prevalente verso impianti energetici sottrae materia al ciclo economico e riduce le opportunità di sviluppo di filiere locali di valorizzazione, con un evidente effetto di impoverimento economico e ambientale.

Il quarto profilo di incongruenza è strettamente connesso al precedente: le scelte di localizzazione e le previsioni di impianti di incenerimento in aree urbane (in particolare le città di Palermo e Catania) così come risultano dagli atti commissariali e dai piani allegati, appaiono carenti rispetto ai criteri di compatibilità ambientale, prossimità e partecipazione territoriale.

La bozza del referto riporta la pianificazione del polo impiantistico di Bellolampo e la previsione di grandi impianti integrati che sollevano dubbi sulla loro adeguatezza tecnica e sulla correttezza della procedura di selezione dei siti.

Sotto il profilo giuridico, la programmazione di impianti che gestiscono frazioni potenzialmente qualificabili come rifiuto speciale introduce profili di illegittimità: trattandosi di rifiuti che, dopo il processo di lavorazione, mutano la loro natura, il piano non può definire a monte l'utilizzo e l'allocazione senza rispettare le garanzie di concorrenza e senza valutare la cessazione della qualifica di "urbano".

In altre parole, la scelta di localizzare e finanziare tali impianti con risorse pubbliche può configurare una indebita intrusione della Pubblica amministrazione nel mercato.



A monte e a valle delle scelte impiantistiche si collocano decisioni che investono risorse pubbliche: i provvedimenti di impegno – D.D.G. n. 572/2024 e n. 602/2024 relativi all’affidamento di servizi di supporto per la redazione del piano e per la predisposizione del sistema informativo territoriale – mostrano come somme pubbliche siano state già stanziare per attività preparatorie, nonostante permangano lacune sul piano della programmazione finanziaria complessiva e sulla eventuale successiva procedura di gara per la realizzazione degli impianti.

La conseguenza è duplice: da un lato, l’impegno di risorse in attività di studio e progettazione senza un quadro decisionale definitivo espone la finanza pubblica a possibili sprechi; dall’altro, la prassi commissariale di prevedere realizzazioni pubbliche di impianti che, per la loro natura, potrebbero essere oggetto di iniziativa privata, rischia di alterare la concorrenza e di favorire modelli di fornitura non trasparenti.

Queste condizioni espongono al rischio di maggiori costi per la finanza pubblica e di conseguenza per i cittadini, con ricadute su tariffe e bilanci comunali.

La carenza impiantistica interna ha determinato un ricorso massiccio al trasferimento fuori Regione e talvolta fuori Stato di flussi. Dalla documentazione della Corte emergono incarichi e flussi gestionali che rendono opaca la valutazione economica delle alternative. Tale opacità si connette ai rischi di elusione delle procedure concorsuali e a possibili violazioni del principio di prossimità, ove applicabile.

Inoltre la destinazione del CSS e la qualificazione delle operazioni R1 e R3 assumono rilevanza economica cruciale: se il trattamento è finalizzato esclusivamente al recupero energetico anziché alla produzione di materia recuperata, l’operazione non contribuisce agli obiettivi di economia circolare ma genera costi che devono essere valutati nel confronto tra soluzioni pubbliche e private.



Una diretta conseguenza delle scelte e delle procedure descritte è l'assenza o l'inaffidabilità di flussi informativi e rendicontazioni contabili pienamente verificabili. La Corte ha acquisito rilievi della Ragioneria Territoriale dello Stato in ordine alle contabilità speciali e alla mancata apposizione del visto di regolarità su alcuni rendiconti: tale quadro contabile incerto impedisce valutazioni definitive sull'effettivo impiego delle risorse stanziato per le gestioni commissariali e sulle riconciliazioni economiche necessarie per misurare eventuali scostamenti o danni.

L'esistenza di contabilità speciali non chiuse o rendiconti incompleti è un fattore aggravante: senza una chiara ricostruzione delle uscite e delle entrate legate alle misure emergenziali e commissariali, risulta difficile verificare la correttezza delle scelte di spesa e la presenza di duplicazioni o inefficienze che impattano sulla finanza regionale e comunale. Questo profilo contabile costituisce il presupposto tecnico per eventuali approfondimenti sulla sussistenza di danno erariale.

Tutte le incongruenze sin qui illustrate producono un impatto economico concreto.

L'aumento dei costi di gestione (trasferimenti, impiego di impianti extra ambito, investimenti pubblici non ottimizzati) grava sulle tariffe e sui bilanci comunali, caricando sui cittadini oneri che avrebbero potuto essere evitati con una pianificazione coerente orientata al recupero di materia.

Le incongruenze rilevate – ritardo e vaghezza del Piano, compressione delle consultazioni, priorità impiantistiche incoerenti con la gerarchia delle "R", scelte di localizzazione e finanziamento potenzialmente illegittime, opacità contabile – non sono episodi scollegati, ma passaggi concatenati di un medesimo processo decisionale difettoso.

Tale concatenazione produce rischi giuridici – illegittimità di atti commissariali e amministrativi – economici – aumento di costi per la collettività – e contabili –



mancata verifica della regolarità delle uscite – e dunque impone alla Corte l’approfondimento dei profili di legittimità e delle possibili responsabilità contabili.

PROFILI CONTABILI E DI DANNO ERRARIALE

Il settore dei rifiuti in Sicilia non è soltanto afflitto da ritardi e carenze di programmazione, ma si distingue per un uso distorto e inefficiente delle risorse pubbliche, che ricade direttamente sulla finanza regionale, sui bilanci comunali e sulla fiscalità dei cittadini. Le incongruenze già esaminate si traducono in conseguenze tangibili sotto il profilo contabile, tanto da delineare scenari che la Corte non può non valutare come possibili fonti di danno erariale.

Il protrarsi di un regime emergenziale da oltre vent’anni ha comportato la creazione e il mantenimento di strutture straordinarie – commissari, uffici speciali, staff di supporto – con oneri finanziari aggiuntivi che si sommano a quelli ordinari delle amministrazioni competenti.

La documentazione raccolta dalla Corte segnala l’apertura e la gestione di contabilità speciali dedicate talvolta non chiuse o prive di regolare visto della Ragioneria territoriale dello Stato.

Tali prassi rivelano un doppio livello di spesa – ordinario e straordinario – che ha prodotto duplicazioni di costi di struttura, oltre che scarsa trasparenza nella rendicontazione.

La sovrapposizione tra Dipartimento regionale, SRR e uffici commissariali, anziché produrre economie di scala, ha determinato una crescita dei costi fissi a carico della finanza pubblica, senza alcuna garanzia di efficienza o di risultato. In questo contesto, la scelta politica di mantenere l’emergenza come regime ordinario è da



ritenersi contraria ai principi di economicità e buon andamento sanciti dagli artt. 97 e 119 Cost.

La vaghezza del Piano regionale e la mancanza di un cronoprogramma finanziato hanno prodotto il paradosso di impegni di spesa significativi per studi, consulenze e supporti tecnici, senza che a tali esborsi corrispondesse una reale implementazione di soluzioni strutturali. I decreti di impegno, ad esempio i DDG n. 572/2024 e n. 602/2024, documentano somme già erogate per attività di redazione e di implementazione di sistemi informativi, mentre la pianificazione resta lacunosa.

Ciò significa che risorse pubbliche sono state assorbite da processi preparatori senza generare benefici concreti né in termini ambientali né economici. È un modello di spesa che, anziché colmare il divario infrastrutturale, lo perpetua, scaricando i costi dell'inefficienza sulla collettività. È questo un tipico caso di spesa improduttiva che la Corte ha già riconosciuto, in analoghe fattispecie, come fonte di responsabilità amministrativa per danno erariale.

L'indirizzo impiantistico che continua a privilegiare discariche e inceneritori è non solo regressivo sotto il profilo della tutela dell'ambiente, ma finanziariamente oneroso. La Corte ha rilevato come il ricorso a discariche determini oneri ricorrenti di gestione, bonifica e sorveglianza post-operativa, che gravano per decenni sulle finanze regionali.

Non meno onerosi sono gli impianti di incenerimento: richiedono investimenti pubblici ingenti, con ritorni limitati e incerti, e producono esternalità ambientali che si traducono in ulteriori costi di mitigazione sanitaria ed ecologica.

Queste scelte violano il principio europeo del “chi inquina paga” (art. 191 TFUE), trasferendo sulla collettività gli oneri economici di politiche fallimentari.



La stessa Giurisprudenza contabile – Corte dei conti, Sezioni riunite, n. 22/2019/QM – ha riconosciuto che un uso distorto delle risorse pubbliche in un settore così rilevante integra ipotesi di responsabilità amministrativa. In Sicilia, la reiterazione di investimenti verso tecnologie di fine ciclo, anziché di prevenzione e riciclo, appare come una scelta consapevole di allocare male denaro pubblico, con aggravio diretto per i cittadini.

La carenza impiantistica interna ha reso necessario il trasferimento di rilevanti quantitativi di rifiuti fuori Regione e, in taluni casi, anche fuori Italia. Questi flussi, documentati nella bozza di referto, hanno comportato costi straordinari di trasporto e conferimento, aggravati dalla volatilità del mercato e dall'urgenza dei conferimenti.

Dal punto di vista contabile, tali trasferimenti rappresentano uscite senza ritorno: denaro pubblico speso per pagare operatori esterni, senza alcuna ricaduta positiva sul territorio siciliano in termini di infrastrutturazione, occupazione o sviluppo di filiere produttive.

Invece di consolidare un sistema regionale autosufficiente, la Regione ha destinato ingenti risorse a soluzioni temporanee e di mercato, aggravando la dipendenza dall'esterno. La mancata indizione di gare pubbliche trasparenti per la selezione degli operatori alimenta inoltre il sospetto di possibili distorsioni concorrenziali.

Le conseguenze ultime delle scelte regionali si riflettono sui cittadini siciliani. Il ricorso strutturale a discariche, inceneritori e trasferimenti fuori Regione determina un aumento delle tariffe, che in Sicilia risultano da anni superiori alla media nazionale.



I Comuni, costretti a coprire i costi della gestione attraverso il prelievo tariffario, si trovano con bilanci gravati da residui attivi difficilmente esigibili e da tensioni finanziarie che incidono sulla loro capacità di erogare altri servizi essenziali.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda la destinazione degli scarti da selezione e trattamento dei rifiuti ai termovalorizzatori. Tale scelta, si rivela del tutto illogica e antieconomica: i costi di conferimento ai termovalorizzatori sono stimati tra 170 e 220 euro/tonnellata (come riportato nel PRGRU), con una tendenza all'aumento legata al progressivo incremento della tassa sugli ETS che, secondo le stime, raggiungerà i 184 €/t al 2040.

A fronte di ciò, il CSS viene oggi ceduto in Sicilia ai cementifici a un prezzo di circa 30 euro/tonnellata, cioè a un costo pari a un sesto o un settimo di quello dei termovalorizzatori. La differenza è talmente evidente da rendere la scelta di questi ultimi difficilmente giustificabile sotto il profilo dell'economicità della spesa pubblica.

In prospettiva, le opportunità per un maggior impiego del CSS sono in crescita: mentre in Italia esso è ancora trattato come un'alternativa di smaltimento, in altri Paesi europei concorre direttamente con gli altri combustibili alternativi al pet-coke, acquisendo un vero e proprio valore di mercato.

Inoltre, l'accordo raggiunto nell'ultimo G7 Ambiente per l'eliminazione del carbone nelle centrali elettriche apre ulteriori scenari positivi, con un aumento della domanda di CSS-C.

Le simulazioni economiche confermano l'assurdità della scelta regionale: destinare gli scarti ai termovalorizzatori anziché valorizzarli come CSS comporta maggiori costi per la collettività compresi tra 93 e 123 milioni di euro, equivalenti a



circa 20-23 euro annui per abitante. È un differenziale che, se confermato, configura non soltanto una strategia inefficiente, ma una vera e propria mala gestione delle risorse pubbliche, suscettibile di integrare un profilo di danno erariale.

In questo quadro, il danno erariale non è una prospettiva astratta: si materializza già oggi in una catena di maggiori costi per la collettività, di minore efficienza della spesa pubblica e di perdita di opportunità di sviluppo economico locale legate al riciclo e al recupero di materia.

La Corte dei conti pertanto non può esimersi dall'indagare su questi profili di responsabilità, valutando in che misura la persistente scelta di politiche inefficaci e onerose configuri una violazione dei principi di corretta gestione delle risorse pubbliche.

L'analisi dei profili contabili dimostra che le incongruenze della Regione non producono solo effetti ambientali negativi, ma si traducono in sprechi e aggravii economici sistematici: duplicazioni di spesa, progettazioni inutili, investimenti in impianti costosi e non coerenti, trasferimenti fuori Regione privi di ritorno economico, aumento delle tariffe locali.

Tale quadro configura un danno erariale diffuso, che grava sui bilanci pubblici e sui cittadini siciliani.

CRITICITÀ DEL PIANO DEI RIFIUTI

Alle osservazioni sin qui svolte si aggiungono ulteriori profili di criticità del Piano regionale dei rifiuti, che emergono dall'analisi tecnica già depositata dalle associazioni firmatarie nell'ambito del ricorso giurisdizionale avverso lo stesso Piano.

In particolare, si evidenziano cinque aspetti qualificanti:



- Inadeguatezza dell'analisi di base.

Il Piano si fonda su un'analisi incompleta del ciclo dei rifiuti urbani e speciali, mancando di un quadro conoscitivo aggiornato, esaustivo e coerente con le statistiche ufficiali nazionali ed europee. Tale lacuna non è di dettaglio, ma incide sulla stessa affidabilità della pianificazione, che risulta costruita su dati parziali e talora superati. Una programmazione basata su informazioni non attendibili compromette la credibilità degli obiettivi dichiarati e rende arduo verificare l'efficienza degli investimenti proposti.

- Obiettivi quantitativi e qualitativi non coerenti con il diritto europeo.

Il Piano non recepisce in maniera puntuale gli obiettivi imposti dall'Unione europea in materia di riciclo dei rifiuti urbani (55% al 2025, 60% al 2030, 65% al 2035) e di riduzione del conferimento in discarica (10% al 2035). Gli obiettivi interni fissati risultano inferiori o comunque formulati in termini generici, privi di indicatori misurabili e di un cronoprogramma verificabile. Ne discende un'impostazione che non garantisce la progressiva convergenza verso i traguardi europei, con il rischio concreto di sanzioni comunitarie e di esclusione da finanziamenti vincolati al rispetto degli obiettivi ambientali.

- Scelte impiantistiche incoerenti e potenzialmente illegittime.

Il Piano insiste su un modello fortemente centrato su discariche e inceneritori, senza un'adeguata valutazione comparativa delle alternative tecnologiche più sostenibili e conformi alla gerarchia dei rifiuti. La localizzazione proposta degli impianti di incenerimento presenta, come già segnalato, criticità di ordine procedurale e territoriale, mentre la marginalizzazione delle filiere del riciclo e del compostaggio contrasta con i principi di economia



circolare. Ne deriva una pianificazione che, oltre a porsi in conflitto con gli obblighi normativi, rischia di innescare nuove contenziosi e di determinare ulteriori oneri a carico della collettività.

- Sovradimensionamento dei termovalorizzatori.

Il Piano regionale prevede la realizzazione di due termovalorizzatori con capacità complessiva di circa 600.000 tonnellate annue, basandosi sui quantitativi di scarti del 2022 (730.000 tonnellate) e ipotizzando che tali valori si mantengano stabili fino all'entrata in funzione degli impianti, prevista nel 2029.: la Regione assume come riferimento dati vecchi (raccolta differenziata al 51,45% nel 2022) senza considerare gli obiettivi vincolanti imposti dal diritto europeo e nazionale. Già al 2030, infatti, l'Italia dovrà raggiungere il 60% di riciclo dei rifiuti urbani, che corrisponde a una raccolta differenziata del 75%, e al 2035 il 65% di riciclo, con una raccolta differenziata vicina all'80%. Se si applicano questi target – e se, come lo stesso Piano dichiara, si riducono gli scarti in linea con le medie nazionali – gli scarti effettivamente destinabili a termovalorizzazione sarebbero ben inferiori alle stime della Regione: circa 400.000 tonnellate nel 2029 e poco più di 300.000 al 2035. Una quantità che rende sovradimensionata e antieconomica la previsione di due grandi impianti, anche senza considerare la prevista riduzione demografica e le misure di prevenzione e riuso già imposte dalla normativa europea. Il dimensionamento appare, inoltre, incoerente con altre parti dello stesso Piano che prospettano un aumento della produzione di CSS destinato ai cementifici siciliani: due linee di pianificazione che si contraddicono apertamente e che rischiano di alimentare nuove inefficienze e sprechi di risorse pubbliche. Produzione di CSS per impianti già esistenti.



Il Piano regionale trascura un dato di fatto rilevante: in Sicilia esistono già impianti energivori in grado di assorbire quote significative di CSS. La domanda attuale è stimata in circa 150.000 tonnellate/anno da parte dei cementifici, cui si aggiunge il potenziale del gassificatore, che utilizza annualmente oltre un milione di tonnellate di catrame sostituibile in parte con CSS. Alcuni cementifici hanno già avviato la conversione e acquistano CSS da operatori locali. Questa soluzione, oltre a ridurre gli investimenti necessari, garantisce maggiore flessibilità, evitando la rigidità strutturale dei termovalorizzatori che richiedono un flusso minimo costante di rifiuti. Puntare sugli impianti esistenti consentirebbe quindi di chiudere il ciclo in tempi più rapidi e con costi inferiori, senza ostacolare lo sviluppo della raccolta differenziata.

Le criticità sopra richiamate trovano ampia e documentata illustrazione nella relazione tecnica allegata al ricorso proposto dalle associazioni contro il Piano regionale dei rifiuti, che si allega alla presente memoria per costituirne parte integrante e sostanziale. La Corte potrà quindi, se lo riterrà opportuno, approfondire ogni specifico profilo facendo riferimento a tale documento.

FRAMMENTAZIONE AMINISTRATIVA

Un'ulteriore criticità strutturale che il Piano regionale non affronta riguarda la governance del ciclo dei rifiuti. Colpisce, in particolare, la totale assenza di riferimento alla L.r. n. 3/2013, che costituisce la radice di molte delle inefficienze attuali.

Già dal 2016, sia l'ANAC sia il Governo nazionale hanno diffidato la Regione siciliana a modificare il proprio quadro normativo, giudicato incoerente con il D.



Lgs. 152/2006. Le osservazioni hanno sottolineato due profili di criticità: da un lato, la dimensione eccessiva dei nove ambiti provinciali, potenzialmente inidonea a garantire economie di scala; dall'altro, la natura giuridica degli enti di governo, che in Sicilia sono rimasti organismi di diritto privato, mentre nel resto d'Italia sono stati trasformati in consorzi pubblici di comuni, più coerenti con la finalità di gestione integrata del servizio.

Le diffide sono rimaste lettera morta. La Regione non ha avviato alcuna riforma, e il nuovo Piano rifiuti non dà cenno a tale problematica. Così, l'attuale assetto – fondato sulla proliferazione di oltre 280 ARO (Ambiti di Raccolta Ottimali) – si traduce in una frammentazione estrema della governance. Gli ARO, operando ciascuno come stazione appaltante, hanno determinato un'esplosione del numero di contratti, la perdita delle economie di scala e una riduzione della capacità di controllo sugli affidamenti e sulla qualità dei materiali avviati a selezione e riciclo.

Questa condizione si pone in evidente contrasto con il principio di unicità della gestione integrata dei rifiuti sancito dall'art. 200, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 152/2006. La scelta regionale di mantenere e rafforzare un sistema frammentato non è quindi soltanto inefficiente sul piano economico, ma appare anche illegittima rispetto al quadro normativo nazionale.

Le associazioni firmatarie ribadiscono che l'abrogazione della L.R. n. 3/2013 e la conseguente riorganizzazione degli enti di governo del ciclo dei rifiuti in consorzi pubblici non è una questione meramente tecnica: è una condizione necessaria per ridurre i costi, migliorare il controllo e garantire un sistema di raccolta dei rifiuti urbani efficiente e trasparente. L'inerzia della Regione su questo punto rappresenta un'ulteriore espressione di mala gestio, con riflessi diretti sia in termini di sprechi finanziari sia di danno ambientale.



RICHIESTE ALLA CORTE DEI CONTI

La ricostruzione sin qui svolta mette in luce un quadro univoco: la gestione dei rifiuti in Sicilia è da decenni caratterizzata da ritardi, inefficienze e scelte programmatiche incongruenti, che hanno determinato non solo un arretramento rispetto agli obiettivi ambientali fissati dall'Unione europea e dalla normativa nazionale, ma anche un aggravio ingente e sistematico per la finanza pubblica e per i cittadini.

Da quanto fin qui esposto, è emerso come il percorso della Regione si stato caratterizzato dall'emergenza, con continui commissariamenti e strutture straordinarie.

Nel quadro normativo e giurisprudenziale si è chiarito come la gerarchia europea dei rifiuti, la separazione tra rifiuti urbani e speciali e l'obbligo di pianificazione ordinaria e coerente costituiscano vincoli precisi che la Regione ha sistematicamente disatteso.

L'analisi delle incongruenze negli atti regionali ha poi mostrato come la vaghezza del Piano, la compressione delle procedure partecipative, la priorità accordata a discariche e inceneritori, le localizzazioni di dubbia legittimità, gli affidamenti opachi e la gestione contabile frammentata siano tutte espressioni di un modello decisionale incapace di governare in modo ordinario ed efficace il ciclo dei rifiuti.

I profili contabili e di danno erariale hanno evidenziato come questa cattiva amministrazione produca effetti economici certi e immediati: spese improduttive, duplicazioni di costi, trasferimenti fuori Regione senza ritorno, tariffe elevate e squilibri nei bilanci comunali.

Le associazioni firmatarie non possono che esprimere un giudizio fortemente critico e di netta contrarietà a questa impostazione, che si traduce in un fallimento ambientale e in una cattiva gestione finanziaria.



La Regione siciliana, anziché guidare la transizione verso l'economia circolare, continua a puntare su scelte impiantistiche costose, obsolete e contrarie ai principi europei, scaricandone gli oneri sulle comunità locali.

Questo non è un percorso di modernizzazione, ma una reiterazione di errori già denunciati da decenni.

Alla luce di quanto sopra, Legambiente Sicilia, WWF Sicilia, Zero Waste Sicilia e Federconsumatori Sicilia formulano le seguenti richieste alla Corte dei conti:

- Accertare e qualificare i profili di danno erariale derivanti dalle scelte della Regione, con particolare riferimento:
 - al ricorso strutturale a commissariamenti e uffici speciali;
 - agli impegni di spesa per studi e progettazioni rimasti senza esito;
 - agli investimenti orientati a discariche e inceneritori in contrasto con la gerarchia dei rifiuti;
 - ai costi dei trasferimenti extra-regionali e all'aumento delle tariffe a carico dei cittadini.
- Raccomandare misure correttive che riportino la gestione dei rifiuti entro i binari della programmazione ordinaria, con un piano aggiornato, dettagliato e finanziato, orientato al recupero di materia e al sostegno delle filiere industriali circolari.
- Disporre un monitoraggio periodico delle politiche regionali sui rifiuti, con obbligo per la Regione di relazionare annualmente sullo stato di avanzamento rispetto agli obiettivi europei di raccolta differenziata, riciclaggio e riduzione della discarica/incenerimento.
- Valutare la trasmissione degli atti alle Procure contabili competenti, affinché si indaghi sulla responsabilità amministrativa e finanziaria degli organi



che hanno perpetuato un modello di gestione inefficiente e dannoso per l'interesse pubblico.

Le associazioni firmatarie ribadiscono la loro contrarietà alla politica dei rifiuti portata avanti dalla Regione siciliana e dai commissari straordinari. Una politica che ha prodotto sprechi, opacità e danni economici, oltre a ritardare gravemente la transizione ecologica cui la Sicilia è vincolata.

Si chiede pertanto alla Corte dei conti di esercitare con rigore il proprio controllo, affinché venga finalmente affermato il principio che la tutela dell'ambiente non è un lusso, ma un obbligo giuridico ed economico: ogni euro speso male in questo settore rappresenta non solo un danno per le casse pubbliche, ma un debito di giustizia e di futuro nei confronti delle generazioni presenti e future.

Palermo, 08.09.2025

Legambiente Sicilia

WWF Sicilia nord occ.

Zero Waste Sicilia

Federconsumatori Sicilia