

## **Delibera numero CP- 21 del 12 novembre 2014**

### **Fascicolo 1527/2013 Servizio di igiene urbana nel Comune di Valenzano**

### **Deliberazione n. 21 del 12 novembre 2014**

Oggetto: Fascicolo 1527/2013 Servizio di igiene urbana nel Comune di Valenzano

Esponente: TRA.DE.CO. s.r.l.

Stazione Appaltante: Comune di Valenzano

Riferimento normativo : legge regionale Puglia 20 agosto 2012, n. 24 (Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali) - Parte IV, Titolo I, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - Art. 34, commi 20 e ss., decreto legge 18.10.2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese) - art. 3bis decreto legge 13 agosto 2011 n.138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo)

Il Consiglio dell'Autorita Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 12 novembre 2014

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'Autorita di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorita nazionale anticorruzione;

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

Vista la relazione della Direzione Vigilanza lavori, servizi e forniture;

Vista la comunicazione delle risultanze istruttorie;

Viste le controdeduzioni dei soggetti interessati.

#### **Considerato in fatto**

- L'esponente, societa Tra.De.Co. s.r.l. (in seguito Tradeco), con esposto acquisito al protocollo dell'Autorita n. 55466 del 17.6.2013, ha segnalato l'illegittimo affidamento, senza gara, alla societa Camassambiente S.p.A. (nel prosieguo Camassambiente) del servizio di igiene urbana nel Comune di Valenzano (di seguito denominato SA), della durata di sei mesi, in palese violazione del diritto comunitario e nazionale; in precedenza, tale servizio era stato affidato all'esponente in virtu di contratto avente scadenza il 31.3.2013, proseguito sino alla data del 17.5.2013. Tale procedura, secondo l'esponente non potrebbe essere considerata legittima neppure ove fosse considerata "negoziata" ex art. 57 d.lgs. 163/2006, poiche difetterebbe dei requisiti ivi previsti cioe della motivazione necessaria, dell'invito a partecipare ad altri operatori economici, della valutazione sul possesso di requisiti di partecipazione e della comparazione fra piu offerte economiche. L'esponente ha rappresentato, altresì, di avere impugnato la risoluzione del rapporto contrattuale (comunicata dal Comune di Valenzano con nota prot. n. 05/87 del 26.3.2013) innanzi il TAR Puglia e il Consiglio di Stato, che hanno respinto l'istanza di sospensione cautelare, confermando così la cessazione del contratto. Cio nonostante, sebbene l'esponente avesse manifestato l'intenzione di cessare immediatamente il servizio, e stato costretto a proseguire fino all'ingresso del nuovo gestore dal Commissario Straordinario del Comune di Valenzano, che ne ha ordinato la prosecuzione forzata. Il servizio e così proseguito sino al 23.5.2013, data in cui il nuovo gestore - individuato con ordinanza n. 413 del 17.5.2013 - ha avviato il servizio nelle more dell'indizione della gara da parte dell'ARO Rifiuti "Entroterra Pianura" (previsto dalla legge regionale Puglia n. 24 del 20.8.2012), cui il Comune di Valenzano avrebbe aderito. L'esponente ha chiesto, dunque, all'Autorita di verificare l'illegittimita della condotta del Comune di Valenzano riguardo a quanto sopra.
- L'Autorita, sulla base di tale esposto, ha avviato un'istruttoria nei confronti del Comune di Valenzano con la comunicazione prot. n. 88664 del 23.9.2013 ed ha richiesto informazioni e documentazione al fine di poter consentire un puntuale esame della questione rappresentata.
- In esito alla comunicazione di avvio, l'esponente ha inviato una nota acquisita al protocollo dell'Autorita n. 101138 del 21.10.2013, con cui ha illustrato ulteriormente l'oggetto delle proprie doglianze (avanzate anche in sede giurisdizionale innanzi al TAR Puglia e al Consiglio di Stato); il Comune di Valenzano ha fornito elementi informativi e documentali, con nota acquisita al protocollo dell'Autorita n. 109448 dell'8.11.2013, con cui ha rappresentato che le ragioni di fatto e di diritto che hanno indotto il comune ad affidare in via diretta il servizio in esame alla Ditta Camassambiente S.p.A., sono quelle indicate nella determinazione di affidamento n. 413 R.S. - n. 82 del 17.5.2013.
- L'Autorita, con nota prot. n. 85932 del 29.7.2014, ha comunicato alla stazione appaltante e all'esponente le risultanze istruttorie cui e pervenuta, esaminate ed approvate dal Consiglio dell'Autorita nella seduta del 20.6.2014. Con tale comunicazione sono state illustrate le criticita inerenti la procedura in esame ed e stato concesso un termine di 30 gg. per eventuali controdeduzioni e relativa documentazione.
- La stazione appaltante non ha fornito controdeduzioni.

## **Ritenuto in diritto**

### **Sulla normativa**

I servizi oggetto dell'istruttoria sono disciplinati dalla normativa dettata in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica e da quella settoriale dettata in materia di gestione integrata dei rifiuti oltre che da quella vigente in materia di contratti pubblici di servizi e forniture.

### Sui servizi pubblici locali

A seguito della dichiarazione d'incostituzionalità della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica<sup>1</sup>, dopo una breve fase caratterizzata dall'applicabilità immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria dettata in materia di contratti pubblici<sup>2</sup>, la nuova disciplina nazionale di tali servizi<sup>3</sup> ha ribadito la sussistenza dell'obbligo del rispetto della disciplina europea e dei principi comunitari di par condicio, economicità, trasparenza e pubblicità nell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Ha imposto, quindi, l'obbligo di adeguare entro il termine del 31.12.2013, gli affidamenti non in regola con la normativa europea, pubblicando entro tale data la relazione illustrativa degli affidamenti programmati, con cessazione degli stessi, ove non regolarizzati, alla data del 31.12.2013<sup>4</sup>. Al fine di garantire la continuità del servizio, in deroga a quanto sopra, ove a tale data la procedura di gara sia stata già indetta (pubblicando la relazione da parte dell'ente responsabile dell'affidamento ovvero dall'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo, ove previsto), il servizio continua ad essere espletato dai gestori già operanti sino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il termine del 31.12.2014, al cui avverarsi l'affidamento non conforme cessa<sup>5</sup>.

La suddetta normativa<sup>6</sup> ha, inoltre, espressamente stabilito l'applicabilità alla gestione dei rifiuti della disciplina dettata per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, dall'art. 3bis decreto-legge 13 agosto 2011 n.138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148<sup>7</sup>; questa prevede che le funzioni inerenti l'organizzazione dei suddetti servizi, la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe (per quanto di competenza), l'affidamento della gestione degli stessi e il relativo controllo <><sup>8</sup>. Tali enti di governo dovevano essere istituiti o designati dalle Regioni entro il termine del 30.6.2012, termine che operava <>, facendo salva, in ogni caso, l'organizzazione dei servizi pubblici locali in ambiti territoriali ottimali ove già prevista da normativa nazionale di settore attuativa di specifiche direttive europee o ai sensi di disposizioni regionali che hanno già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali coerenti con le previsioni della norma stessa (tra cui certamente rientra la gestione dei rifiuti); scaduto il suddetto termine, provvede il Consiglio dei Ministri che esercita i poteri sostitutivi per organizzare la gestione dei servizi in ambiti o bacini territoriali e omogenei<sup>9</sup>. Recentemente, la normativa ha previsto, altresì, che la mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito ai sensi dell'art. 3bis, comma 1, d.l. 138/2011 convertito in l. 148/2011 o la mancata deliberazione dell'affidamento dei servizi di cui entro il termine del 30.6.2014, comporta l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Prefetto territorialmente competente, che è tenuto a completare la procedura di affidamento entro il termine del 31.12.2014, scaduto il quale gli affidamenti s'intendono cessati a tale data.

Allo stato attuale, dunque, i servizi pubblici locali - sia quelli a rete, organizzati in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, sia quelli non a rete - devono essere affidati assicurando il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione nonché adeguata informazione alla collettività di riferimento, sia da parte di Regioni, Province, Comuni o enti di governo locali (dell'ambito o del bacino territoriale ottimale e omogeneo), sia del prefetto (in caso di esercizio dei poteri sostitutivi), mediante procedure ad evidenza pubblica - che è la forma preferenziale di affidamento poiché elemento di valutazione della virtuosità degli enti, ai sensi dell'art. 20, comma 2, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111<sup>11</sup> ovvero mediante altre forme di affidamento, ove sussistano i requisiti per esse previsti dall'ordinamento europeo (ad es. affidamento in house).

Per i servizi pubblici locali a rete, il termine ultimo per gli enti locali o di governo per deliberare l'affidamento è il 30.6.2014 mentre solo per il prefetto, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, il termine ultimo per terminare le procedure di affidamento è il 31.12.2014.

Per i servizi pubblici locali, a rete e non, invece, il termine ultimo per l'adeguamento degli affidamenti in essere e la pubblicazione della relativa relazione, è spirato il 31.12.2013 e il termine ultimo per il subentro del nuovo gestore (selezionato a seguito delle predette procedure) e quello del 31.12.2014 solo per quelle procedure di affidamento già avviate (pubblicando la relativa relazione) alla data del 31.12.2013, da parte degli enti responsabili ovvero di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei.

### Sulla gestione integrata dei rifiuti

La gestione integrata dei rifiuti urbani è disciplinata dalla Parte IV, Titolo I, del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Tale decreto, che ha abrogato, recependone le disposizioni, il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), ha apportato originariamente significative novità alla disciplina preesistente in materia di gestione dei rifiuti urbani, organizzandola all'interno di singoli Ambiti Territoriali Ottimali

- ATO <sup>12</sup>, in modo da superare la frammentazione delle gestioni, attraverso il "servizio di gestione integrata dei rifiuti". Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, le regioni avrebbero dovuto prevedere, con apposita legge regionale, la costituzione delle Autorita d'Ambito da parte dei Comuni ricadenti nel medesimo Ambito Territoriale Ottimale, cui gli stessi avrebbero dovuto obbligatoriamente partecipare e demandare l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione dei rifiuti <sup>13</sup>; a tali Autorita veniva trasferito l'esercizio delle competenze dei Comuni in materia di gestione integrata dei rifiuti <sup>14</sup>. La predetta parte IV della normativa e stata, poi, oggetto di numerose modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive) <sup>15</sup>. Il quadro delle competenze da essa delineato, e stato in parte modificato con la soppressione delle Autorita d'Ambito di cui sopra, da ultimo entro la data del 31.12.2012 <sup>16</sup>, con attribuzione delle funzioni dalle stesse gia esercitate nel rispetto dei principi di sussidiarieta, differenziazione ed adeguatezza, mediante leggi regionali. In estrema sintesi, al fine di organizzare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le regioni ne demandano l'organizzazione, l'affidamento e il controllo (originariamente attribuiti alle sopresse Autorita d'Ambito), a soggetti individuati con legge, come sopra, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze di altre amministrazioni pubbliche. I soggetti cosi individuati, da un lato, adottano un piano d'ambito con cui organizzano il servizio e individuano gli obiettivi da perseguire al fine di garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, efficacia, economicita e trasparenza; dall'altro, affidano le attivita di realizzazione, gestione ed erogazione del servizio (incluse le attivita di gestione e realizzazione degli impianti) ovvero le attivita di raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati (prodotti all'interno dell'ATO), nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale sull'evidenza pubblica, mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento di servizi pubblici locali (in conformita ai criteri di cui all'art. 113, comma 7, TUEL <sup>17</sup>), per una durata non inferiore a 15 anni <sup>18</sup>. Sino all'avvio dell'attivita da parte dell'aggiudicatario della gara, indetta dai soggetti di cui sopra, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti in regime di privativa (nelle forme della societa di capitali scelta con gara, societa mista il cui socio operativo sia stato scelto con gara, societa in house) <sup>19</sup>; parimenti, i soggetti che esercitano il servizio, anche in economia, alla data di entrata in vigore della norma, continuano a gestirlo sino all'istituzione e organizzazione del servizio da parte dei predetti soggetti, a cio designati dalle regioni <sup>20</sup>. La normativa prevede, infine, la possibilita per i sindaci, presidenti di giunta provinciale o regionale, di emettere ordinanze contingibili e urgenti per il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga a disposizioni di legge vigenti, motivate da situazioni di eccezionale e urgente necessita di tutela della salute pubblica e dell'ambiente e dall'impossibilita di provvedere altrimenti, al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente, per un periodo massimo di 6 mesi, con possibilita di reiterarle per un periodo massimo di 18 mesi <sup>21</sup>. Le competenze dei comuni in materia, sono state, da ultimo, precisate nel 2012, con l'indicazione che sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione: <> <sup>22</sup>, il cui esercizio per l'ente titolare e obbligatorio <sup>23</sup>. Pare opportuno, dunque, segnalare un apparente contrasto tra la normativa sui servizi pubblici locali e la normativa settoriale sulla gestione dei rifiuti, dovuto alla frammentarieta dei ripetuti interventi normativi succedutisi nel tempo. Da un lato, infatti, si prevede che le funzioni inerenti l'organizzazione, la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe, l'affidamento della gestione dei rifiuti e il relativo controllo, siano esercitate <>, istituiti o designati dalle regioni <sup>24</sup>; dall'altro, che sono funzioni fondamentali dei Comuni <>, da esercitarsi obbligatoriamente a cura degli stessi <sup>25</sup>. Dall'analisi sistematica della normativa, emerge, tuttavia, come tale contrasto sia solo apparente; difatti, il legislatore ha inteso attribuire, in primo luogo ai comuni, la funzione di organizzare e gestire i servizi di raccolta e quella di avviare allo smaltimento e al recupero i rifiuti urbani (in conformita alla ripartizione di competenze effettuata dalla Costituzione), il cui esercizio e per essi obbligatorio; in secondo luogo, ha previsto l'esercizio "associato" di tali funzioni, da parte degli enti locali titolari delle stesse (ricadenti nel medesimo ambito territoriale ottimale), con le modalita e nelle forme definite con legge da ciascuna Regione territorialmente competente <sup>26</sup>, al fine di consentire economie di scala e differenziazioni idonee a massimizzare l'efficienza del servizio. Nelle more dell'adozione e attuazione delle normative regionali e dell'avvio delle nuove gestioni, le funzioni in materia sono esercitate dai comuni singolarmente. Allo stato attuale, dunque, a decorrere dal 31 dicembre 2012 le citate Autorita d'Ambito sono sopresse e le regioni hanno dovuto trasferire le funzioni esercitate da queste ultime, a un soggetto individuato dalle regioni stesse. Contestualmente, i comuni restano i soggetti istituzionalmente deputati a organizzare e gestire detti servizi, oltre che a curarne la riscossione dei relativi tributi. Sino all'inizio delle attivita dell'aggiudicatario della gara d'ambito - procedura, cioe, ad evidenza pubblica indetta dal soggetto a cio designato, per ciascun ambito territoriale, da ciascuna regione (in luogo delle sopresse Autorita d'Ambito) - i comuni continuano la gestione dei rifiuti in regime di privativa ex art. 113, comma 5, TUEL (cioe nelle forme della societa in house, delle societa private scelte con gara o delle societa miste il cui socio operativo e stato scelto con gara) <sup>27</sup>. Parimenti, i

soggetti che esercitano i servizi de qua, anche se in economia, proseguono sino alla data d'istituzione e gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dei soggetti a cio designati dalle regioni, (in luogo delle sopresse Autorita d'ambito, che dovevano disporre i nuovi affidamenti entro il termine massimo di nove mesi dall'entrata in vigore della legge) <sup>28</sup> .

### Sulla normativa regionale

Alla luce della normativa sopra esposta, alcune regioni hanno disciplinato la materia commissariando le Autorita d'ambito esistenti e accorpando alcuni ambiti, altre hanno affidato il compito alle Province, altre devono ancora legiferare. La Regione Puglia ha commissariato le preesistenti Autorita d'Ambito (A.d.A.) e ha accorpato i quindici Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) in sei, coincidenti con i territori provinciali, suddividendoli, a loro volta, in ulteriori ambiti territoriali sub provinciali, denominati Ambiti di Raccolta Ottimali (ARO).

Difatti, con legge regionale 31 dicembre 2009, n. 36 (Norme per l'esercizio delle competenze in materia di gestione dei rifiuti in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152), la Regione Puglia ha istituito le preesistenti Autorita d'Ambito - A.d.A. (aventi la forma del consorzio ex art. 31 TUEL), che ha poi ridotto, da 15 a 6, con l'art. 31 legge regionale 6 luglio 2011, n. 14 (Ambiti territoriali ottimali), unitamente ai relativi ambiti territoriali (ATO), che ha fatto coincidere con il territorio di ciascuna provincia <sup>29</sup> . Poi, a seguito della soppressione delle autorita d'ambito a livello nazionale <sup>30</sup> , con l'art. 26 legge regionale 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), ha previsto che sino all'individuazione dei nuovi soggetti di gestione degli ATO, le Autorita d'Ambito avrebbero continuato a svolgere le proprie funzioni, prorogando i termini per la riduzione degli ambiti sino al 30.4.2012, e ha previsto il commissariamento delle preesistenti A.d.A. <sup>31</sup> . Ha, infine, dettato la disciplina dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti (e dei servizi di trasporto pubblico locale), oggi vigente, con legge regionale 20 agosto 2012, n. 24 (Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali) <sup>32</sup> , con cui ha integrato e abrogato parzialmente la l.r. 36/2009. Con questa ha, infatti, confermato gli ATO su base provinciale (come ridefiniti l'art. 31 l.r. 14/2011) e la possibilita di suddividere il territorio d'ambito in Ambiti di Raccolta Ottimale sub provinciale (ARO) <sup>33</sup> per l'erogazione del solo servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, demandandone l'affidamento agli enti locali ricadenti in ciascun ARO, costituiti in unione di comuni o previa stipula di convenzione <sup>34</sup> . La perimetrazione territoriale e il modello di funzionamento degli ARO, delegati agli organi regionali <sup>35</sup> , sono stati definiti con delibera di Giunta regionale 23.10.2012, n. 2147 (Perimetrazione degli Ambiti di Raccolta Ottimale) <sup>36</sup> e con delibera di Giunta regionale 20.12.2012, n. 2877 (l.r. 24/2012. Modello organizzativo dell'ARO per lo svolgimento delle funzioni associate di organizzazione del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto da parte dei Comuni).

Nella regione Puglia, dunque, gli ATO del settore rifiuti sono sei: 1) ATO/Provincia di Bari, suddiviso in 8 ARO; 2) ATO/Provincia di Foggia, suddiviso in 8 ARO; 3) ATO/Provincia di Lecce, suddiviso in 11 ARO; 4) ATO/Provincia di BAT - Barletta-Andria-Trani, suddiviso in 3 ARO; 5) ATO/Provincia di Brindisi, suddiviso in 3 ARO; 6) ATO/Provincia di Taranto, suddiviso in 5 ARO. Il Comune di Valenzano fa parte del territorio dell'ATO Provincia di Bari e dell'ARO 7 (nel seguito ARO7/BA), composto dai Comuni di Capurso, Cellamare, Noicattaro, Rutigliano, Triggiano, oltre che Valenzano. La legge regionale, in particolare, prevede:

- per ciascun ATO, un Organo di governo composto dai sindaci dei Comuni ricadenti nell'ATO; a esso e riservata la programmazione e l'organizzazione dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, ivi inclusi l'affidamento del servizio e la stipula del relativo contratto di servizio (nel rispetto delle prerogative della Regione) <sup>37</sup> . L'individuazione dei gestori dei servizi pubblici locali e attribuita all'organo di governo, che adotta il bando e deve avvenire attraverso procedure aperte e trasparenti, garanti dello sviluppo della concorrenza e del diritto di accesso universale ai servizi pubblici nonche dei diritti degli utenti, in conformita ai principi UE e alle vigenti normative nazionali di settore (art. 1, comma 5, l.r. 24/2012). A tal fine, l'organo di governo procede mediante indizione di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio o per la scelta del socio operativo di societa mista cui affidare il servizio ovvero mediante affidamento del servizio a societa considerate in house secondo la disciplina UE (art. 5, l.r. 24/2012).
- l'articolazione funzionale del ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati nelle operazioni di spazzamento, raccolta, trasporto, commercializzazione rifiuti, gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento rifiuti, e la possibilita di suddividere il territorio degli ATO in ARO <sup>38</sup> per l'erogazione dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, allo scopo di <> <sup>39</sup> ; la perimetrazione territoriale e stata delegata alla pianificazione regionale <sup>40</sup> , attuata con d.g.r. 2147/2012 <sup>41</sup> . Cosi, a livello di ATO, rimane organizzato ed erogato prioritariamente il solo servizio di commercializzazione degli imballaggi da raccolta differenziata e la gestione degli impianti di recupero e riciclaggio (al fine di favorire il recupero dei rifiuti privilegiando il principio di prossimita) <sup>42</sup> . La legge regionale ha demandato agli enti locali ricadenti nell'ARO il compito di affidare l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti <sup>43</sup> ma per far cio ha imposto loro la condizione di costituirsi in Unioni di Comuni

(ex art. 32 TUEL) ovvero di stipulare convenzioni per disciplinare l'esercizio congiunto di tali attività (ex art. 30 TUEL), secondo il modello di funzionamento definito con delibera di giunta regionale <sup>44</sup>. La Regione ha, dunque, adottato la d.g.r. 2877/2012, con cui ha definito il modello di funzionamento degli ARO (esprimendo preferenza per la stipula di una convenzione ex art. 30 TUEL) e ha imposto ai comuni di associarsi entro il termine di 30 gg. dalla sua pubblicazione, cioè entro il 15.2.2013 <sup>45</sup>. In conformità a ciò, i Comuni ricadenti nel medesimo ARO gestiscono i servizi de qua tramite l'Assemblea di ARO, che costituisce l'organo di governo dell'ARO (composta dai Sindaci o Assessori delegati dei Comuni ricadenti nell'ARO), cui sono demandate le attività d'indirizzo, programmazione e controllo della gestione associata <sup>46</sup> e hanno l'obbligo di avviare, in forma associata, la procedura per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto - sulla base degli obblighi di servizio pubblico e nel rispetto degli standard tecnici previsti dalla legge regionale - entro 90 gg. dalla data di "costituzione" dell'ARO <sup>47</sup>. Gli ARO rappresentano, dunque, il territorio entro cui svolgere le funzioni relative all'erogazione dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto, ivi incluso l'affidamento del servizio (a cura degli enti locali ricadenti in ciascun ARO, associati mediante convenzione ex art. 30 TUEL) che avviene con le modalità di cui all'art. 5 l.r. 24/2012, cioè con procedure ad evidenza pubblica per la gestione del servizio o per la selezione del socio operativo (di società mista, cui affidare il servizio), ovvero con affidamento a società in house secondo la disciplina UE.

- l'esperimento delle procedure di gara per l'affidamento della gestione immediata dei servizi di raccolta e/o di smaltimento dei rifiuti per ATO e ARO anche se porzioni di territorio dell'ATO o dell'ARO risultino interessate da affidamenti in essere; in tal caso, tanto a livello di ATO <sup>48</sup> che di ARO, la procedura di gara è indetta per la gestione immediata della porzione di ambito non interessata da una gestione in corso <sup>49</sup>. La gara indetta a livello di ARO deve prevedere, in ogni caso, il crono programma per la successiva estensione della nuova gestione anche ai territori inizialmente esclusi (a causa di contratti che non possono essere risolti anticipatamente perché privi di clausole di risoluzione ovvero perché non conveniente per l'ente locale); in tali casi, è previsto che il capitolato speciale d'appalto (esistente) deve essere aggiornato e deve essere stipulato un contratto aggiuntivo con il gestore ove necessario per rendere il servizio conforme agli standard di gestione dell'ARO e agli obiettivi di raccolta differenziata previsti dall'art. 204 d.lgs. 152/2006 e dal piano regionale.
- la disciplina della fase transitoria per il settore rifiuti (art. 24 l.r.24/2012) <sup>50</sup>, decorrente dall'entrata in vigore della legge, cioè dal 20.8.2012. In tale norma è previsto il divieto per i comuni di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti, nonché il divieto per gli enti locali di aggiudicare provvisoriamente le gare indette per i medesimi servizi, a decorrere dalla data di pubblicazione della delibera di perimetrazione degli ARO, cioè dal 7.11.2012 <sup>51</sup>.

Si rileva, quindi, un contrasto nella normativa regionale, dovuto alla formulazione dell'art. 24 poiché, da un lato, si evince che i comuni sono tenuti ad indire in forma associata, per ARO, le procedure di gara per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti urbani e assimilati; dall'altro, che a far data dall'entrata in vigore della legge regionale, cioè dal 20.8.2012, è previsto per i Comuni stessi il divieto di affidare l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti nonché quello di aggiudicare provvisoriamente le gare già indette, a decorrere dalla pubblicazione della delibera di perimetrazione degli ARO, cioè il 7.11.2012 <sup>52</sup>, apparentemente senza un limite temporale. Invero, un'interpretazione letterale della norma - sostenuta da taluni enti locali, tra cui il Comune di Valenzano <sup>53</sup> - porterebbe a concludere che dal 20.8.2012 tutti i comuni del territorio pugliese abbiano il divieto di indire procedure di gara (e di aggiudicare provvisoriamente quelle già indette) per l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti, sino all'avvio della gestione del medesimo servizio da parte del gestore unico di ARO, senza alcun limite temporale, quindi sine die. Conseguentemente, i comuni non potendo indire nuove gare (e non potendo aggiudicarle provvisoriamente a far data dal 7 novembre 2012) sarebbero costretti a continuare a gestire il servizio con i gestori esistenti, tramite proroghe e/o ordinanze contingibili e urgenti, ovvero ad affidare senza gara i servizi de qua a nuovi gestori, senza alcun limite temporale. Una tale ricostruzione non appare condivisibile.

1. In primo luogo, da un'analisi sistematica della norma regionale emerge che la competenza in materia di ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati (articolato nelle operazioni di spazzamento, raccolta, trasporto, commercializzazione, gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento), è attribuita ai comuni, che la esercitano in forma associata:

- negli ATO, per l'affidamento dei servizi di commercializzazione degli imballaggi e di gestione degli impianti di recupero e riciclaggio (mediante l'Organo di governo composto dai sindaci dei Comuni ricadenti nell'ATO);

- negli ARO, per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti (mediante l'organo di governo dell'ARO composto dai Sindaci o loro delegati dei Comuni ricadenti nell'ARO).

Cio posto, il divieto di indire nuove procedure di gara e quello di aggiudicare provvisoriamente le gare già indette per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, di

cui all'art. 24 l.r. 24/2012, non può essere letto nel senso di attribuirgli un significato contrario alla ripartizione di competenze delineate dalla norma regionale nonché nazionale e comunitaria di settore, cioè nel senso della soppressione delle funzioni dei Comuni in materia, bensì nel senso di confermare le funzioni dei Comuni, rafforzandone l'aspetto dell'esercizio associato (previsto non solo a livello di ATO<sup>54</sup> ma anche di ARO)<sup>55</sup>. In tal senso, si ritiene, dunque, che il divieto per il comune di indire singolarmente (ciascuno per il proprio territorio comunale) la procedura di gara operi nel caso in cui i Comuni ricadenti nel medesimo ARO, associati mediante convenzione (ovvero in unione di Comuni), procedano ad indire la procedura di gara ovvero avviano il procedimento per l'affidamento dell'intero servizio di cui sopra, nei termini e nelle forme prescritte dalla legge; ciò al fine di evitare l'affidamento contemporaneo del medesimo servizio in favore di diversi gestori, a condizioni non omogenee, da parte dei comuni del medesimo ambito territoriale di raccolta.

2. In disparte le considerazioni sopra illustrate - anche a voler aderire alla tesi della sussistenza di un divieto per i singoli comuni di indire gare anche in assenza degli ARO - non pare che il predetto periodo transitorio potesse essere considerato sine die. Infatti, se è vero che la l.r. 24/2012 non ha espressamente stabilito una data entro cui costituire gli ARO né indire le procedure di gara (il termine di 90 gg. ivi previsto è legato alla data di costituzione degli ARO<sup>56</sup>), essa ha delegato la Giunta regionale a dettare la disciplina di dettaglio<sup>57</sup> ed ha affidato alla regione compiti di controllo degli enti locali. Conseguentemente, la regione, con d.g.r. 2877/2012, pubblicata il 15.1.2013, ha previsto il termine di 30 gg. dalla sua pubblicazione, per la costituzione degli ARO - più correttamente per la stipula della convenzione ex art. 30 TUEL - ed ha confermato il termine di 90 gg. dalla loro costituzione, per l'avvio della procedura di gara d'ambito per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati (ex art. 14 l.r. 24/2012). Quindi, il termine ultimo per la stipula della convenzione per disciplinare l'esercizio congiunto delle attività di qua tra i comuni ricadenti nel medesimo ARO, era il 14.2.2013 mentre quello per avviare la gara d'ambito era l'11.5.2013; si ritiene, pertanto, che il periodo transitorio in cui avrebbe potuto essere vigente il presunto divieto per i singoli comuni di indire gare, nelle more dell'indizione delle gare d'ambito, avrebbe avuto inizio il 20.8.2012 e sarebbe terminato l'11.5.2013. Superata tale data, in caso di inerzia degli enti locali ricadenti nell'ARO, gli stessi non avrebbero potuto procedere ad affidamenti diretti mentre la Regione avrebbe dovuto esercitare i propri poteri di controllo sui comuni, ivi inclusa la nomina di commissari ad acta per la conclusione dell'iter costitutivo degli ARO e/o per avviare le procedure di affidamento<sup>58</sup>, ai sensi dell'art. 14, comma 2, secondo periodo, l.r. 24/2012, che così recita: <> (ai sensi dell'art. 200 d.lgs. 152/2000)<sup>59</sup>.
3. Infine, un'interpretazione letterale della norma nel senso prospettato dall'ente locale, si porrebbe in aperto contrasto con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia che impone:

- a) l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, a rete e non, nel rispetto della disciplina europea, della parità tra gli operatori, dell'economicità della gestione e di un'adeguata informazione alla collettività di riferimento, mediante il ricorso a procedure ad evidenza pubblica (che è la forma preferenziale di affidamento poiché elemento di valutazione della virtuosità degli enti appaltanti) nonché mediante altre forme di affidamento solo ove ne sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento europeo (ad es. affidamento in house);
- b) l'affidamento delle attività di realizzazione, gestione ed erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ovvero quelle di raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati, mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento di servizi pubblici locali, per una durata non inferiore a 15 anni e nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale sull'evidenza pubblica.

Conseguentemente, in tal caso, la norma regionale intesa nel senso dell'imposizione di un divieto assoluto di indire gare e di una generale autorizzazione ad affidamenti diretti, peraltro sine die, dei servizi in esame, dovrebbe essere disapplicata in favore della normativa comunitaria e nazionale di cui ampiamente sopra.

Dagli elementi informativi e documentali acquisiti è emerso che il Comune di Valenzano ha affidato alla Tradeco il servizio di raccolta, trasporto e conferimento rifiuti urbani ed assimilati indifferenziati e differenziati, comprensivo del servizio porta a porta, per un periodo di 12 mesi, decorrenti dal 1.4.2012, con contratto n. 2326 del 30 maggio 2012, alla cui scadenza l'amministrazione ne ha comunicato la conclusione, avendo deciso di non ricorrere a proroghe contrattuali (comunicazione del 26.3.2013)<sup>60</sup>.

Intanto, il Comune di Valenzano - che ricadeva nel territorio dell'ARO7/BA - aveva "costituito" l'ARO 7 con gli altri comuni in esso ricadenti (Noicattaro, capofila pro-tempore, Triggiano, Capurso, Cellamare e Rutigliano), stipulando con essi, in data 21.3.2013, la convenzione per la gestione congiunta dei servizi nell'ARO (ex art. 30 TUEL)<sup>61</sup>; pertanto, il nuovo gestore dei servizi in esame doveva essere selezionato per l'intero ambito.

Tuttavia, l'amministrazione in persona del Commissario Straordinario, con ordinanza n. 1764/PM dell'8.5.2013, ha ordinato alla Tradeco di continuare a svolgere il servizio di raccolta, trasporto e

conferimento dei rifiuti urbani ed assimilati, indifferenziati e differenziati, nel territorio comunale (agli stessi patti e condizioni del contratto scaduto), fino all'individuazione del nuovo gestore, a causa dell'impossibilita di trovarne uno. Difatti - nelle more dell'avvio del servizio da parte del gestore unico di ARO - l'amministrazione comunale, dovendo garantire il servizio e non potendo assicurarlo con il precedente gestore, Tradeco, poiche questi si era rivelato negligente nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali, aveva cercato e individuato - con modalita non meglio precisate - un nuovo soggetto gestore; dapprima, aveva scelto l'Azienda Servizi Municipalizzati (ASM) di proprieta del Comune di Molfetta, che pero, interpellato, aveva rifiutato; poi, l'A.M.I.U., societa a totale partecipazione del Comune di Bari, che opponeva anch'esso un diniego alla richiesta; poi, ancora, la Ditta Recupero Pugliesi s.r.l. (con sede in Modugno), che dava anch'essa riscontro negativo; e infine, la societa Camassambiente, che dichiarava la propria disponibilita all'esecuzione del servizio in data 17.5.2013. Il servizio, dunque, in pari data e stato affidato alla societa Camassambiente (con determinazione del responsabile del servizio del 17.5.2013, n. 82), per la durata di 6 mesi, a decorrere dal 24.05.2013, e con previsione di risoluzione anticipata in caso di individuazione del nuovo gestore unico per l'intero ARO BA/7. La Regione Puglia, informata in precedenza della decisione di affidare il servizio direttamente ad A.M.I.U., con richiesta di cambio di discarica finale dei rifiuti - detta societa apparteneva ad un bacino diverso da quello in cui ricadeva il Comune di Valenzano - non ha fornito riscontro alcuno.

In conclusione, dopo la scadenza del contratto, il servizio e stato espletato da Tradeco sino al 23.5.2013 in virtu di ordinanza contingibile e urgente e da Camassambiente dal 24.5.2013 in poi, in virtu di affidamento diretto.

Alla luce di quanto sopra, per quanto riguarda il diritto alla prosecuzione del servizio rivendicata da Tradeco, ritiene potersi aderire alle conclusioni cui e pervenuto il giudice amministrativo - sia in sede cautelare, innanzi il TAR e il Consiglio di Stato <sup>62</sup>, sia nel merito <sup>63</sup> - che ha escluso <> <sup>64</sup> ed ha affermato la necessita di individuare il nuovo gestore con gara. In particolare, in merito alla legittimita del diniego di proroga contrattuale nei confronti di Tradeco, il giudice amministrativo ha affermato che: <>, rilevati dall'Amministrazione comunale.

Preme sottolineare, tuttavia, che non si ritiene, diversamente da quanto sostenuto dal Comune, che il giudice amministrativo (per lo meno nella sentenza n. 1440/2013) abbia affermato la prioritarieta dell'applicazione delle legge regionale sulle ragioni della concorrenza; pare, anzi, averne posto in dubbio la compatibilita con i principi comunitari in tema di concorrenza. Difatti, e stato asserito che la legge regionale n. 24/2012 delinea chiaramente il perimetro degli adempimenti comunali ed esclude un obbligo di gara per il periodo precedente l'affidamento d'ambito e che, pertanto, per poter affermare la sussistenza dell'obbligo di indire una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del nuovo gestore comunale, anche per il periodo precedente l'affidamento del servizio per l'intero ambito, sarebbe stato necessario verificare, prima, la compatibilita della norma regionale con i principi comunitari, e poi, eventualmente, disapplicare la normativa interna. Il giudice, peraltro, non ha poi esaminato la questione perche l'ha ritenuta <>, sulla base della dichiarata insussistenza, in capo a Tradeco, dell'interesse all'accoglimento delle relative censure; motivo per cui il giudice amministrativo ha confermato la fondatezza del diniego di proroga in favore di Tradeco ma non si e pronunciato sulla legittimita dell'affidamento diretto del servizio in favore della Ditta Camassambiente. Di conseguenza, l'adozione da parte del Comune di Valenzano di una condotta diversa da quella adottata - l'indizione, cioe, di una procedura di gara per la scelta del gestore anziche l'affidamento diretto - non e in contrasto - come sostenuto dall'amministrazione comunale - con le pronunce del giudice amministrativo.

Per quanto riguarda, quindi, l'affidamento diretto del servizio alla societa Camassambiente, si rileva che lo stesso sia avvenuto in difformita alla normativa regionale e all'obbligo del Comune di individuare il nuovo gestore comunale con procedura ad evidenza pubblica.

In proposito, non si condividono le considerazioni del Comune di Valenzano, contenute nella determinazione di affidamento <sup>65</sup>, che pur riconoscendo che sussiste un obbligo di gara, sostiene che esso sia limitato poiche, da un lato, esso graverebbe sull'ente non singolarmente bensì solo in quanto associato <sup>66</sup>; dall'altro, non sarebbe riferibile alla gestione del solo servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti, bensì alla gestione dell'intero ciclo dei rifiuti, per effetto della normativa regionale che lo articola funzionalmente nelle operazioni di spazzamento, raccolta, trasporto e in quelle di commercializzazione e gestione degli impianti di recupero.

In primis, e la stessa SA che afferma che il comune ha la pienezza della funzione pubblica in ordine all'organizzazione del servizio di cui trattasi per il periodo successivo alla scadenza contrattuale (traendo conforto, in tal senso, dalle ordinanze rese dal giudice amministrativo).

In secondo luogo, e la stessa norma regionale a prevedere una suddivisione dell'intero ciclo dei rifiuti, tra ATO, per la gestione delle operazioni di commercializzazione e di gestione degli impianti di recupero, e ARO, per la gestione delle operazioni di spazzamento, raccolta, trasporto (da affidarsi congiuntamente, in un unico servizio).

Non si condividono, neppure, le osservazioni sul divieto di indire procedure di gara per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta, trasporto, oltre quello di aggiudicarle provvisoriamente <sup>67</sup>, imposto dalla normativa regionale nel c.d. periodo "intermedio", cioe sino all'ingresso del gestore unico d'ambito, finalizzato proprio a <>.

A cio conduce una disamina della normativa regionale, che ha previsto che gli enti locali facenti parte dell'ARO dovevano costituirsi in forma associata entro 30 giorni dalla pubblicazione della delibera di organizzazione degli ARO e avviare le procedure per l'affidamento dell'intero servizio di

spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti entro 90 giorni da detta "costituzione" dell'ARO <sup>69</sup>. Quindi, in virtù della normativa regionale vigente, le funzioni esercitate dalle sopresse Autorità d'Ambito, relative alla gestione unitaria dei soli servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, sono state trasferite ai comuni ricadenti in ciascun ARO che avrebbero dovuto associarsi in unione di comuni ovvero (preferibilmente) mediante convenzione, entro il termine massimo del 15.2.2013 e avviare la gara per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, entro il termine massimo del 15.5.2013, da espletarsi attraverso procedure conformi ai principi UE e alle vigenti normative nazionali di settore, aperte e trasparenti, garanti dello sviluppo della concorrenza e nel rispetto del diritto di accesso universale ai servizi pubblici e dei diritti degli utenti (ex art. 1, comma 5, l.r. 24/2012). L'organo di governo di ciascun ARO, dunque, adotta il bando e procede mediante indizione di una procedura ad evidenza pubblica, sulla base degli obblighi di servizio pubblico e nel rispetto degli standard tecnici previsti dalla legge regionale (art. 14, comma 2, l.r. 24/2012), per l'affidamento del servizio o per la scelta del socio operativo di società mista cui affidare il servizio ovvero affida il servizio a società considerate in house secondo la disciplina UE (art. 5, l.r. 24/2012).

Solo nelle more della "costituzione" degli ARO e dell'indizione delle gare d'ambito da parte dell'assemblea dell'ARO (al massimo sino al 15.5.2013), la normativa regionale consente ai comuni di proseguire nella gestione dei servizi in esame, ove ci siano gestioni in corso - sia in virtù di proroghe e di ordinanze d'urgenza o a causa di contratti non scaduti e/o non risolvibili anticipatamente - sino alla loro scadenza (nel primo caso, per non pregiudicare la continuità del servizio; nel secondo caso, in assenza di clausole risolutive espresse ovvero per carenza di convenienza dell'ente sottoscrittore alla risoluzione anticipata). In tali casi, l'avvio della nuova gestione d'ambito si realizza una volta scadute le gestioni in corso, in base al crono programma, per la futura estensione della gestione alla parte di territorio non affidata immediatamente, inserito obbligatoriamente nel bando di gara <sup>70</sup>.

Per le motivazioni sopra illustrate, si ritiene che per i comuni sussisteva il divieto di indire gare sino all'avvio del servizio da parte del gestore unico d'ambito, solo ove non ci fosse inerzia dei comuni ricadenti nel medesimo ARO, gravati dall'obbligo di associarsi al fine di indire una gara per ambito. Costituito l'ARO, infatti, un tale divieto opererebbe nel periodo intercorrente tra l'indizione della gara d'ambito e l'affidamento del servizio al gestore d'ambito. Di contro, ove i comuni non procedano, nel termine prescritto dalla legge, cioè l'11.2.2013, a sottoscrivere la convenzione di ARO o a costituire l'unione di Comuni e a indire la procedura di gara per l'affidamento del servizio (ovvero ad avviare il procedimento per l'affidamento nelle altre forme consentite dalle norme comunitarie) entro la data dell'11.5.2013, prescritta dalla legge, la funzione fondamentale dei comuni di gestire i servizi di qua viene esercitata da ciascun comune tramite il commissario ad acta nominato dalla Regione; in caso di inerzia della Regione, il comune può procedere ad affidare il servizio per il proprio territorio, in conformità alle norme di legge di cui ampiamente sopra. In ogni caso, anche ove un divieto in termini più ampi fosse configurabile, esso avrebbe una vigenza temporale limitata al 19.5.2013.

Dimodoché si ritiene che il 17.5.2013 l'amministrazione comunale di Valenzano non potesse procedere all'affidamento diretto del servizio in esame, per la durata di sei mesi, con decorrenza dal 24.5.2013, poiché il periodo transitorio era già scaduto ed era conseguentemente cessato il divieto di indire procedure di gara e con esso il conseguente obbligo, presunto, di affidare direttamente il servizio da qua sino al subentro da parte del gestore unico d'ARO. Si ritiene, quindi, che se il comune avesse diversamente operato - procedendo all'indizione di una procedura di gara anziché all'affidamento diretto - non vi sarebbe stata violazione della normativa regionale; in caso contrario, vi sarebbe stata, anzi, una contrarietà alla normativa nazionale e comunitaria di settore, oltre che con i principi comunitari, che imporrebbe, dunque, la disapplicazione della legge regionale.

Si reputa che il Comune di Valenzano, nelle more dell'indizione della gara d'ambito - da parte dell'ente di governo dell'ARO (costituito in data 31.3.2013) ovvero del commissario ad acta nominato dalla Regione in caso d'inerzia dei comuni d'ambito - avrebbe potuto affidare il servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, anche negoziata d'urgenza, ai sensi dell'art. 57 d.lgs. 163/2006, prevedendo l'inserimento nel contratto di una clausola di risoluzione espressa e/o anticipata, in caso d'aggiudicazione al gestore unico d'ambito in data anteriore alla scadenza contrattuale; ciò in presenza di una comunicazione preventiva alla Regione sulla necessità di affidare con urgenza il servizio a un nuovo gestore, selezionato con gara, e in assenza di un diniego espresso da parte della stessa. Invero, dalla determinazione di affidamento del Comune, non si rileva che tale procedimento si sia svolto né che una simile eventualità sia stata prospettata alla Regione, che pure ha omesso di controllare l'operato dell'amministrazione nell'affidamento da qua.

Soccorre, in tal senso, il parere dell'AVCP AG27-08 del 25.9.2008, reso in merito alla questione sollevata da un ente locale, sull'applicabilità dell'art. 204 d.lgs. 152/2006 nella parte in cui prevede la prosecuzione delle gestioni sino all'istituzione e organizzazione del servizio da parte delle ormai sopresse Autorità d'Ambito, cui la stessa norma imponeva di disporre i nuovi affidamenti entro il termine di nove mesi dalla sua entrata in vigore (29 aprile 2006) <sup>71</sup>. L'Autorità ha rappresentato che in base a un'interpretazione sistematica delle norme citate, il legislatore, ammettendo la prosecuzione delle gestioni esistenti alla data del 29 aprile 2006, non abbia inteso prolungarle a tempo indeterminato <>. Da ciò, ne deriva che la mancata istituzione e organizzazione del servizio da parte delle citate Autorità alla scadenza del termine imposto dalla legge, <>, rappresentando, altresì, che una diversa ricostruzione interpretativa avrebbe portato a concludere, paradossalmente, che l'obbligo di gara poteva essere eluso "sine die" proprio in virtù del perdurante processo di completamento del nuovo assetto organizzativo. Pertanto, l'Autorità ha concluso che trascorsi i nove

mesi previsti dalla norma, si doveva procedere ad una nuova procedura di gara anche in caso di perdurante mancata costituzione dell'ATO di riferimento, previa nomina di un commissario ad acta. Si ritiene che tale conclusione possa valere ancor oggi, sia in relazione alla normativa nazionale di settore <sup>72</sup> che alla normativa della Regione Puglia <sup>73</sup>, che prevede anch'essa la nomina di commissari ad acta da parte della regione per la costituzione degli ARO e l'indizione delle gare d'ambito. Risulta, altresì, che dopo lo spirare dei termini per l'indizione delle gare d'ambito, cioè l'11.5.2013, la Regione Puglia ha esercitato i poteri ex art. 14, comma 2, l.r. 24/2012, nominando i commissari ad acta per i singoli ARO considerati inadempienti, mediante l'adozione della delibera di Giunta Regionale 13 maggio 2013, n. 957 (l.r. n. 24/2012 e ss.ii. - Procedura sostitutiva relativa alla costituzione degli Ambiti di Raccolta Ottimali di cui all'art. 14 c. 2) e della delibera di Giunta Regionale 10 giugno 2014, n.1169 (l.r. n. 24/2012 e ss.ii. - Procedura sostitutiva di cui all'art. 14 c. 2 relativa agli adempimenti propedeutici all'affidamento dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto a livello di ARO). La prima era finalizzata alla conclusione dell'iter costitutivo degli ARO (stabilito dalla d.g.r. 2877/2012) <sup>74</sup>; la seconda, adottata un anno dopo, all'attuazione degli adempimenti propedeutici all'affidamento dei servizi <sup>76</sup>. In nessuna delle due delibere citate risultano commissariati né il Comune di Valenzano, né l'ARO7/BA. Inoltre, dall'esame della d.g.r. 1169/2014, risulta che l'ARO7/BA, presieduto dal Comune di Noicattaro, era inserito nell'elenco degli ARO considerati adempienti - in virtù del fatto che aveva in corso l'affidamento della progettazione del servizio - sebbene un anno dopo la scadenza del termine ultimo per avviare le gare d'ambito, non avesse ancora indetto la gara e proceduto all'affidamento del servizio. Per quanto sopra rilevato, si ritiene che l'attività di controllo della Regione sia stata espletata in maniera intempestiva ed inefficace oltre che parzialmente, cioè solo mediante l'esercizio di poteri sostitutivi e non anche mediante il controllo sulle attività dei comuni. Conducono a tali conclusioni, la tempistica nonché le azioni adottate dalla Regione Puglia, che ha proceduto alla nomina dei commissari ad acta per la costituzione degli ARO tre mesi dopo la scadenza del termine massimo fissato dalla legge e a quella per l'indizione della gara d'ambito un anno dopo la scadenza del termine massimo imposto dalla legge. Ma vi è di più; tale ultima delibera di commissariamento è stata adottata dopo che l'Ente regionale ha adottato una norma, l'art. 29, comma 5, legge regionale 30 dicembre 2013, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016 della Regione Puglia), che ha trasformato il potere di commissariamento degli ARO inadempienti (esercizio dei poteri sostitutivi di cui al comma 2 dell'art. 14, l.r. 24/2012), in un dovere da esercitarsi entro 60 gg. dall'entrata in vigore della legge (cioè entro il 28.2.2014). Tali poteri, inoltre, non sono stati esercitati nei confronti di tutti gli ARO inadempienti rispetto alle previsioni di cui all'art. 14, comma 1, l.r. 24/2012, bensì solo nei confronti di quelli che non avevano avviato neppure la progettazione dei servizi da mettere a gara; con un ritardo, quindi, nell'indizione delle gare, superiore ad un anno. Inoltre, nel caso di specie, la Regione Puglia, su una precedente richiesta di cambio di discarica finale dei rifiuti, conseguente alla volontà del comune di affidare direttamente il servizio a una società appartenente a un bacino diverso, non ha fornito alcun riscontro. Le conseguenze pratiche di tali omessi o limitati controlli sugli enti locali, sono state le proroghe dei contratti scaduti, le ordinanze contingibili e urgenti e gli affidamenti diretti dei servizi in esame, per anni, in assenza di qualsivoglia confronto concorrenziale. Ciò risulta evidente nel caso in esame, ove il Comune di Valenzano, pur non essendo stato commissariato e pur risultando adempiente alla normativa regionale, ha proceduto ad un affidamento diretto del servizio, per iniziali 6 mesi ma con previsione di prosecuzione sino alla data di aggiudicazione della gara d'ambito che, ad oggi, non è stata aggiudicata né indetta; l'affidamento diretto, dunque, è ancora in corso. In conclusione, si ritiene che il Comune, procedendo all'affidamento diretto del servizio alla ditta Camassambiente, per sei mesi, a decorrere dal 24.5.2013, e alle successive proroghe, abbia operato in maniera non conforme alla normativa nazionale, comunitaria e regionale vigente in materia e ai principi comunitari. Pertanto, non si concorda con l'Amministrazione comunale, che ha concluso non solo per la legittimità dell'affidamento diretto, per sei mesi, del servizio in esame in favore di Camassambiente ma per la legittimità della prosecuzione di tale gestione anche oltre il termine iniziale, sino a quando subentrerà il gestore unico d'ambito, cioè sine die. Tutto ciò considerato e ritenuto

## DELIBERA

- che il Comune di Valenzano, nell'affidamento del servizio di igiene urbana nel territorio comunale, abbia operato in contrasto con le norme comunitarie, nazionali e regionali vigenti in materia di gestione dei rifiuti e di contratti pubblici di servizi e forniture, per avere affidato il servizio direttamente alla società Camassambiente, con determinazione dirigenziale in violazione dell'obbligo di individuare il nuovo gestore con procedura ad evidenza pubblica;
- che la Regione Puglia, nell'esercizio dei poteri di controllo sugli enti locali, abbia operato in contrasto con l'art. 14, comma 2, secondo periodo, l.r. 24/2012 poiché ha esercitato tali poteri parzialmente e in maniera intempestiva e inefficace;
- invita il Comune di Valenzano a rendere note, entro trenta giorni dal ricevimento della presente deliberazione, le eventuali iniziative assunte in autotutela;
- invita la Regione Puglia a rendere note, entro trenta giorni dal ricevimento della presente deliberazione, le eventuali iniziative assunte in relazione a quanto rilevato;
- da mandato alla Direzione Generale Vigilanza Contratti affinché comunichi la presente delibera

al Comune di Valenzano, alla Regione Puglia nonche all'esponente.

Il Presidente  
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 27 novembre 2014

Il Segretario  
Maria Esposito

1 La Corte Costituzionale, sentenza n. 199 del 2012, ha dichiarato l'illegittimita costituzionale della disciplina dei servizi pubblici locali dettata dall'art. 4 d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011, e s.m.i.

2 In conformita alla sentenza della Corte Costituzionale n. 24 del 2011.

3 Art. 34, commi 20-27, decreto-legge 18.10.2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), come modificato dalla legge di conversione 17.12.2012, n. 221.

L'art. 34, commi 20 e 21, d.l. 179/2012, convertito dalla l. 221/2012, prevede che la relazione, da pubblicarsi sul sito internet dell'ente affidante, deve indicare la forma di affidamento e le ragioni di tale scelta nonche la sussistenza dei requisiti per essa previsti dall'ordinamento europeo e deve definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale, indicando le compensazioni economiche ove previste. Gli enti locali, da ultimo, ai sensi dell'art. 13, comma 25bis, del d.l. n. 145 del 23.12.2013, cosi come introdotto dalla legge di conversione n. 9 del 21.02.2014, sono tenuti, altresì, a inviare la predetta relazione all'Osservatorio per i servizi pubblici locali tenuto presso il Ministero dello Sviluppo economico, che le pubblichera sul proprio portale telematico (contenente i dati inerenti l'applicazione sul territorio della disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica).

5 Art. 13, commi 1 e 3, d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, pubblicato sulla GURI del 30.12.2013 n. 304 ed entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15).

6 Art. 34, comma 23, d.l. 179/2012, convertito dalla l. 221/2012.

7 L'art. 3bis d.l. 138/2011 - non travolto dalla pronuncia d'incostituzionalita dell'art. 4 del medesimo decreto - e stato introdotto dall'art. 25 decreto-legge 24.1.2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitivita), convertito dalla l. 27/2012.

Art. 3bis, comma 1bis, d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011.

9 Art. 3bis, comma 1, d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011.

10 Art. 13, commi 2 e 3, decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15.

11 Art. 3-bis, comma 3, d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011.

12 Gli ATO dovevano essere delimitati dalle Regioni, con il piano regionale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della parte IV del d.lgs. 152/2006.

13 Art. 201 d.lgs. 152/2006. Tale norma e stata, poi, abrogata - contestualmente alla soppressione delle autorita d'ambito - dalla legge 26 marzo 2010 n. 42, che ha convertito in legge il decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (pubblicata in GURI il 27.3.2010 ed entrata in vigore il giorno successivo, il 28.3.2010), decorso un anno dall'entrata in vigore della l. 191/2009. Difatti, la l. 42/2010 ha introdotto il comma 1quinquies dell'art. 1 del d.l. 2/2010, che ha introdotto il comma 186bis dell'art. 2 legge 23 dicembre 2009, n. 191, con cui sono state soppresse le Autorita d'Ambito. La l. 42/2010 ha previsto che l'art. 201 fosse efficace in ciascuna regione sino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali che dispongono il trasferimento delle funzioni delle soppresse autorita d'ambito ai nuovi soggetti a cio designati e comunque non oltre il predetto termine iniziale di un anno, che dopo e stato ripetutamente prorogato sino al 31.12.2012.

14 I Comuni ricadenti nel medesimo ambito territoriale, in virtu dell'art. 201, avrebbero dovuto cooperare tra di loro nelle forme e nei modi stabiliti dalla Regione; avrebbero concorso, altresì, nell'ambito delle attivita svolte a livello di ambito territoriale, alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati e alla disciplina della gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti.

15 Il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 reca disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 e abroga alcune direttive.

16 Art. 1, comma 1-quinquies, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito dalla legge 26 marzo 2010, n. 42

che ha introdotto il comma 186bis dell'art. 2 l. 191/2009, con cui ha soppresso le autorità d'ambito, inizialmente entro un anno dall'entrata in vigore della legge 191/2009, cioè entro l'1.1.2011. In seguito, tale termine è stato prorogato dall'art. 1, comma 1, d.l. 225/2010 (convertito, con modificazioni, dalla l. 10/2011), dall'art. 1, comma 1, d.p.c.m. 25 marzo 2011, e da ultimo dall'art. 13, comma 2, d.l. 216/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. 14/2012), sino al 31 dicembre 2012.

17 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, TUEL).

18 Artt. 201, comma 6, e 203, comma 2, lett. c), d.lgs. 152/2006.

19 Art. 198, comma 1, d.lgs. 152/2006.

20 Art. 204, comma 1, d.lgs. 152/2006.

21 Art. 191 d.lgs. 152/2006. Solo per il Presidente della Regione è prevista la facoltà di adottare le suddette ordinanze, d'intesa con il Ministro dell'Ambiente, oltre i predetti termini. Il Presidente della Giunta regionale, entro 120 gg., dall'adozione delle predette ordinanze contingibili ed urgenti, promuove e adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti; in caso di inerzia, interviene il Ministro dell'ambiente, dapprima con diffida e poi con l'adozione di iniziative sostitutive.

22 Art. 14, comma 27, d.l. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010, così modificato dall'art. 19, comma 1, lett. a), d.l. 95/2012, convertito dalla l. 135/2012.

23 Art. 14, comma 26, d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010.

24 Art. 3bis d.l. 138/2011 (convertito dalla l. 148/2011), in virtù della modifica introdotta nel 2012 dall'art. 34, comma 23 d.l. 179/2012 (convertito dalla l. 221/2012). L'articolo 3bis è stato introdotto nel 2012, con l'art. 25 d.l. 1/2012 (convertito dalla l. 27/2012).

25 Art. 19, comma 1, lett. a), d.l. 95/2012, convertito dalla l. 135/2012, che ha modificato l'art. 14, comma 27, d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010.

26 Inizialmente, l'esercizio associato delle funzioni era stato previsto mediante la previsione e l'istituzione di un soggetto giuridico terzo, denominato Autorità d'Ambito, di cui facevano parte obbligatoriamente i Comuni ricadenti nel medesimo ambito territoriale, che ad esso delegavano l'esercizio delle loro funzioni. Essi erano chiamati a collaborare nella gestione del servizio e nella regolamentazione del servizio, sia con l'autorità sia tra di loro.

27 Art. 198 d.lgs. 152/2006.

28 L'art. 204 d.lgs. 152/2006, imponeva all'Autorità d'Ambito un termine per disporre i nuovi affidamenti: nove mesi dall'entrata in vigore della parte IV del d.lgs. 152/2006, cioè dalla data del 29.4.2006. Trascorsi detti termini, in caso di inerzia del soggetto designato, la norma prevedeva l'esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione, mediante la nomina di un commissario da acta che doveva avviare la procedura di gara entro 45 gg. dalla nomina. Tale previsione, però, è stata dichiarata incostituzionale con sentenza n. 16-24 luglio 2009 n. 249 poiché i termini e le modalità di intervento sostitutivo delle regioni dovevano essere disciplinati dalle regioni stesse. In caso di inerzia del commissario ad acta nominato dalla Regione è previsto l'intervento del ministero competente mediante l'esercizio di poteri sostitutivi.

29 In conformità all'art. 3-bis, comma 1, d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011.

30 La soppressione delle autorità d'ambito è stata prevista dalla legge 26 marzo 2010, n. 42 (che, convertendo il decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, ne ha introdotto l'art. 1, comma 1-quinquies, che ha aggiunto il comma 186bis all'art. 2 l. 191/2009) entro il termine iniziale del 1° gennaio 2011, poi prorogato al 31 dicembre 2012, dall'art. 13, comma 2, decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (convertito, con modificazioni, dalla l. 14/2012).

31 Il commissariamento delle A.d.A. è stato attuato con delibere di Giunta regionale 53/2012 e 849/2012. La prima delibera ha nominato i commissari ad acta al fine di unificare i piani d'ambito. La seconda delibera è stata adottata, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, a causa della mancata unificazione dei piani d'ambito nei termini previsti; ciò ha comportato la nomina di nuovi commissari ad acta per la definizione del conto economico e dello stato patrimoniale dei consorzi gestori degli ambiti (A.d.A.).

32 In seguito la norma è stata modificata e integrata con l.r. 13 dicembre 2012, n. 42 (entrata in vigore il 18.12.2012).

33 Art. 8, comma 3, l.r. 24/2012 e s.m.i. Tale possibilità, infatti, era già prevista nella previgente disciplina regionale, l.r. 36/2009, che stabiliva che le sopresse autorità d'ambito potessero prevedere nel piano d'ambito (dalle stesse adottato) <>, condizionando, però, tale possibilità alla

dimostrazione di <> (art. 6, comma 5).

34 Art. 14, comma 1, l.r. 24/2012 e art. 10, comma 2, l.r. 24/2012.

35 Art. 8, comma 3, e art. 10, comma 2, l.r. 24/2012.

36 In attuazione art. 8, commi 3 e 6, l.r. 24/2012.

37 Articoli 1, 6, 9, l.r. 24/2012. Gli Organi di governo d'ambito sono organi esponenziali degli interessi dei cittadini residenti in ciascun ambito territoriale (ATO) e il loro funzionamento è disciplinato dal regolamento adottato dalla Giunta regionale con la d.g.r. 212 del 14.2.2013, che ha individuato la convenzione ex art. 30 TUEL quale forma organizzativa per l'esercizio associato tra comuni delle funzioni in materia. L'organo è convocato in prima seduta (a cura del Sindaco del comune con il maggior numero di abitanti) entro 60 gg. dalla data di entrata in vigore della norma regionale, cioè entro il 18/02/2013, ai sensi dell'art. 9, comma 2, l.r. 24/2012, introdotto all'art. 3, comma 1, l.r. 42/2012 (entrata in vigore il 18.12.2012, giorno della sua pubblicazione). In caso d'inerzia, vi provvede il Presidente di Regione o suo delegato. L'organo di governo si avvale, altresì, dell'Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, cui la Regione ha riservato la regolazione e il controllo sulla gestione dei servizi, nel rispetto delle prerogative delle comunità e degli enti locali.

38 Art. 8, commi 2 e 3, l.r. 24/2012.

39 Art. 8, comma 3, l.r. 24/2012 e s.m.i.

40 Art. 8, comma 3, l.r. 24/2012 e s.m.i. La perimetrazione degli ARO doveva essere effettuata con il piano regionale, da approvarsi dal Consiglio regionale entro i 90 gg. successivi all'adozione dello stesso da parte della Giunta regionale, da effettuarsi entro 120 gg. dall'entrata in vigore della legge (il 20.8.2012) cioè entro il 20.12.2014; in sede di prima applicazione, nelle more dell'adozione del piano regionale, la legge ha consentito che la perimetrazione fosse effettuata con delibera di Giunta regionale, da adottarsi entro 60 gg. dall'entrata in vigore della legge, cioè entro 20.10.2012.

41 Delibera di Giunta regionale 23.10.2012, n. 2147, pubblicata sul B.U.R.P. n. 160 del 7.11.2012.

42 Art. 8, comma 4, l.r. 24/2012.

43 Art. 14, comma 1, l.r. 24/2012.

44 Art. 10, comma 2, l.r. 24/2012 (introdotto dall'art. 4 l.r. 42/2012) prevede l'adozione della delibera di Giunta regionale per definire il modello di funzionamento delle unioni o convenzioni di Comuni ricadenti nel medesimo ARO, senza alcun termine massimo. L'art. 10, comma 1, l.r. 24/2012, introdotto dall'art. 4 l.r. 42/2012 (pubblicata il 18.12.2012 ed entrata in vigore il giorno stesso) ha invece delegato la Giunta regionale ad adottare un Regolamento per definire le regole di funzionamento degli organi di Governo (degli ATO e degli ARO), entro 60 gg. dalla data di entrata in vigore dell'articolo, cioè entro il 18.2.2012.

45 D.g.r. 20.12.2012 n. 2877 (l.r. 24/2012. Modello organizzativo dell'ARO per lo svolgimento delle funzioni associate di organizzazione del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto da parte dei Comuni ), pubblicata sul BUR Puglia n. 7 del 15.1.2013.

46 D.g.r. 20.12.2012, n. 2877. L'Assemblea di ARO elegge il Presidente e il Vicepresidente dell'ARO (che esercitano principalmente funzioni di rappresentanza) mentre le funzioni tecnico-amministrative sono demandate all'Ufficio Comune di ARO. Il Comune di appartenenza del Presidente diviene automaticamente Comune Capofila dell'ARO.

47 Più precisamente, dalla data di costituzione dell'Unione di comuni ex art. 32 TUEL ovvero dalla data di stipula della Convenzione ex art. 30 TUEL, ai sensi del combinato disposto degli artt. 14, commi 1 e 2, e 10, comma 2, l.r. 24/2012.

48 A livello di ATO, è prevista la possibilità di realizzare procedure di gara comprendenti anche la futura gestione delle porzioni dell'ATO interessate da contratti in essere, da avviarsi alla scadenza di questi, ma la verifica sulla possibilità di realizzazione di tali gare è demandata alla valutazione dell'organo di governo, sentita l'Autorità regionale (ex art. 5 l.r. 24/2012).

49 A livello di ARO la procedura di gara è indetta per la gestione immediata delle porzioni di territorio non interessate da gestioni in corso nel caso in cui siano giustificate da proroghe o ordinanze contingibili ed urgenti, mentre ciò non è automatico per le gestioni in essere disciplinate da contratti non ancora scaduti. In tali casi, ove essi comprendano clausole di risoluzione anticipata (scadenza o risoluzione anticipata) in caso di avvio della gestione da parte dell'ente sovraordinato, le gestioni in corso cessano anticipatamente, dopo la stipula del nuovo contratto di servizio (con il gestore d'ambito) da parte dell'ente sottoscrittore del contratto, che avvia la procedura di risoluzione del vecchio contratto, nel rispetto delle clausole di risoluzione, solo ove ciò sia ritenuto vantaggioso

sia sotto un profilo economico che qualitativo (ex art. 14 l.r. 24/2012).

50 Rubricato: "Gestione della fase transitoria nel settore dei rifiuti".

51 D.g.r. 23.10.2012, n. 2147 (Perimetrazione degli Ambiti di Raccolta Ottimale), pubblicata sul B.U.R.P. n. 160 del 7.11.2012.

52 D.g.r. 2147/2012, cit.

53 Invero, una simile ricostruzione pare condivisa anche dal TAR Puglia che pur non pronunciandosi sul punto, nella sentenza n. 1440 del 23.10.2013, resa nel caso in esame, ha rappresentato che: <>.

54 Ambito territoriale, di norma non inferiore a quello provinciale ex art. 3bis, comma 1, d.l. 138/2011.

55 Le funzioni dei comuni in materia sono considerate fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e il loro esercizio è obbligatorio in virtù della normativa nazionale.

56 Art. 14, comma 2, l.r. 24/2012 e s.m.i.

57 La l.r. 24/2012 e s.m.i., ha delegato la Giunta regionale ad adottare, la delibera di perimetrazione degli ARO (ex art. 8, comma 6), entro 60 gg. dalla sua entrata in vigore, e il Regolamento per definire le regole di funzionamento degli organi di Governo degli ATO e degli ARO (ex art. 10, comma 1), entro 60 gg. dall'entrata in vigore dell'articolo. La legge non ha, invece, previsto un termine per l'adozione della delibera di definizione del modello di funzionamento degli ARO (art. 10, comma 2).

58 Un intervento sostitutivo, mediante nomina dei commissari ad acta per gli ARO inadempienti, di cui all'art. 14, comma 2, l.r. 24/2012, è stato realizzato, da ultimo, con la delibera di Giunta Regionale n.1169 del 10 giugno 2014. In precedenza, un primo intervento è stato realizzato con la d.r.g. 13.5.2013, n. 957, per la conclusione dell'iter costitutivo di taluni ARO (tra cui l'assunzione degli atti di indirizzo per l'avvio della procedura di definizione del modello di gestione del servizio per l'ARO).

59 La norma ha colmato il vuoto normativo che si era venuto a creare a seguito della dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 204, comma 3, 1° periodo, d.lgs. 152/2006, che prevedeva che, in caso di inerzia delle (soppresse) Autorità d'Ambito per disporre i nuovi affidamenti nel termine dei nove mesi dalla sua entrata in vigore, il Presidente della Giunta regionale esercitasse poteri sostitutivi, nominando commissari ad acta per l'avvio delle procedure di affidamento.

60 Avverso la comunicazione di conclusione del contratto, Tradeco ha proposto ricorso innanzi il giudice amministrativo, con contestuale richiesta di sospensione cautelare, che si è concluso con ordinanze sfavorevoli per il ricorrente, sia in primo grado che in appello. Ordinanza, TAR Puglia, Sez. II, n. 214/2013; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1659/2013.

61 Il Comune di Valenzano aveva deliberato di aderire all'allora ARO 7 "Entroterra Pianura" con Deliberazione del Commissario Straordinario, con poteri del Consiglio comunale, del 12.2.2013, n. 5.

62 Ordinanza cautelare, TAR Puglia, n. 214/2013. Consiglio di Stato, sez.

63 Sentenza TAR Puglia n. 1440/2013. Il giudice amministrativo ha confermato, nel merito, l'infondatezza del ricorso di Tradeco per la parte relativa al diritto alla prosecuzione del servizio mentre ne ha dichiarato l'inammissibilità per la parte relativa all'affermazione dell'obbligo di indire una procedura di gara, a causa dell'insussistenza di un interesse alla pronuncia

64 Sentenza TAR Puglia n. 1440/2013.

65 Determinazione del responsabile del servizio n. 82 del 17.5.2013.

66 Mediante unione di Comuni ovvero convenzione ex art. 30 TUEL (c.d. convenzione di ARO) con gli altri Comuni ricadenti nel medesimo ARO. Secondo la ricostruzione effettuata dal comune, l'attività del gestore sarebbe, per definizione, correlata alla gestione del ciclo dei rifiuti, che è un'attività più complessa e articolata di quella riguardante l'attività di raccolta, trasporto e conferimento degli stessi.

67 La normativa regionale e in particolare l'art. 24 l.r. n. 24/2012, vieta ai Comuni: 1) dalla data di entrata in vigore della legge di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei Servizi di spazzamento, raccolta e trasporto; 2) dalla data di pubblicazione della deliberazione della Giunta regionale di perimetrazione degli ARO (di cui all'articolo 8, comma 6), di aggiudicare in via provvisoria gare a evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto.

68 Art. 10, comma 2, l.r. 24/2012; d.g.r. 2877/2012, pubblicata su B.U.R.P. n. 7 del 15 gennaio 2013.

69 Art. 14, comma 2, l.r. 24/2012.

70 Cio, in analogia a quanto previsto nella normativa nazionale, che consente ai comuni di continuare a gestire i rifiuti in regime di privativa (nelle forme della societa di capitali scelta con gara, societa mista il cui socio operativo sia stato scelto con gara, societa in house), sino all'avvio dell'attivita da parte dell'aggiudicatario della gara indetta per ATO; ai gestori del servizio, anche in economia (alla data di entrata in vigore della norma), e consentito di continuare la gestione sino all'istituzione e organizzazione del servizio da parte dei soggetti subentrati alle sopresse Autorita d'Ambito.

71 Parere sulla Normativa del 25.9.2008 - rif. AG27-08 (Comune di Serracapriola (FG) - richiesta parere in merito all'applicabilita dell'art. 204 D. Lgs. n. 152/06 - affidamento servizio di raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani).

72 Il d.lgs. 152/2006 e ancor oggi in vigore, come integrato da successive norme di settore. Inoltre, la nuova disciplina dei servizi pubblici locale di rilevanza economica, dettata dall'art. 24, commi 20-27, d.l. 179/2012 convertito dalla l. 221/2012, appare coordinata con esso.

73 L.r. 24/2012.

74 Con tale delibera la regione Puglia ha nominato i commissari *ad acta* per gli ARO risultati inadempienti alla data del 13.5.2013: ARO1/BA, ARO5/FG, ARO6/FG, ARO2/LE, ARO3/LE, ARO5/LE, ARO6/LE, ARO7/LE, ARO9/LE, ARO11/LE, ARO3/TA, ARO5/TA.

75 Con tale delibera la regione Puglia ha nominato i commissari *ad acta* per gli ARO risultati inadempienti alla data del 10.6.2014: ARO 8/BA, 5/FG, 6/FG, 2/LE, 3/LE, 5/LE, 6/LE, 7/LE, 9/LE, 11/LE, 3/TA, 5/TA.