



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Delibera n. 215 del 2 marzo 2016

**Fascicolo** n. 2124/2015

**Fascicolo** n. 2117/2014

**Fascicoli** n. 1521/2013 n. 1527/2013 n. 1552/2013

**Oggetto:** Attività di vigilanza sull'applicazione della disciplina normativa in materia di affidamento della gestione dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi e urbani, compresi quelli assimilati agli urbani, nei territori comunali della Regione Puglia

**Stazione Appaltante:** Uffici comuni di ARO della Regione Puglia e Enti locali pugliesi

**Riferimenti normativi:** artt. 2, 54, 57, 125, decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 - artt. 191, 200, 204, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - art. 3-*bis* decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 - art. 34, decreto legge 18.10.2012, n. 179 - art. 25, decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 - art. 13, decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150 - art. 44, legge 28 dicembre 2015, n. 221 - legge 7 agosto 2015, n. 124 - legge 28 gennaio 2016, n. 11 - artt. 50 e 54, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - legge regionale Puglia 20 agosto 2012, n. 24 - art. 29, legge regionale Puglia 30 dicembre 2013, n. 45

### Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;  
Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;  
Vista la relazione dell'ufficio UVFS

#### **Premessa**

L'Autorità ha svolto alcune istruttorie sulle anomalie negli affidamenti dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi e urbani, compresi quelli assimilati agli urbani (di seguito, anche, Servizi), esitate con le Delibere nn. 17 e 21 del 12 novembre 2014, nelle quali si evidenziavano gli effetti distorsivi sul corretto funzionamento delle dinamiche concorrenziali dei ritardi nell'applicazione della legislazione in materia.

Ciononostante, si sono susseguite numerose segnalazioni di ritardi e inadempienze nell'affidamento della gestione dei Servizi a livello di ARO e di affidamenti frammentati nei singoli territori comunali, peraltro, al di fuori delle ordinarie procedure di scelta del contraente.

L'Autorità ha pertanto ritenuto necessario proseguire l'attività di vigilanza sull'osservanza della disciplina normativa in materia, verificando la regolarità del sistema degli appalti e delle concessioni di servizi *de quibus* nella Regione Puglia.

## **1. Quadro normativo regionale<sup>1</sup>**

La Regione Puglia con legge<sup>2</sup> 24/2012 ha disciplinato lo svolgimento dei servizi in materia di rifiuti, stabilendo, all'art. 10, co. 2,<sup>3</sup> che il solo servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti fosse erogato in ambiti sub-provinciali denominati Ambiti di Raccolta Ottimale - ARO - la cui perimetrazione è stata definita con la D.G.R n. 2147 del 23.10.2012. Sono stati individuati 38 ARO: 8 per la provincia di Bari, 8 per la provincia di Foggia, 11 per la provincia di Lecce, 3 per la provincia di Barletta Andria e Trani, 3 per la provincia di Brindisi e 5 per la provincia di Taranto.<sup>4</sup>

Lo stesso articolo art. 10, co. 2, ha demandato agli Enti locali ricadenti nell'ARO il compito di affidare la gestione integrata dei Servizi, imponendo loro la condizione di costituirsi in Unioni di Comuni o associarsi mediante Convenzione, ex art. 30, T.U.E.L..

### **1.1. Schema di “Convenzione costitutiva dell'Associazione tra Enti denominata ARO/\_ - Provincia di \_ i”**

Per consentire un'omogenea attuazione su tutto il territorio regionale delle procedure necessarie all'erogazione dei Servizi, la Giunta regionale ha allegato uno “Schema di Convenzione” alla D.G.R. 20 dicembre 2012, n. 2877/2012,<sup>5</sup> con la quale ha stabilito che «i Comuni facenti parte dell'ARO si costituissero nelle forme previste dall'art. 10, co. 2 - non oltre 30 giorni dalla pubblicazione della deliberazione [15.02.2013] - e attivassero le procedure di affidamento - entro 90 giorni dalla loro costituzione [15.05.2013] - come indicato dall'art. 14 co. 2, l.r. 24/2012».

In particolare, nel richiamato schema di Convenzione della durata di 15 anni, rinnovabili per altri 5 (art. 13), si stabiliva che:

- i soggetti si impegnassero nella riorganizzazione gestionale volta a garantire economie di scala e migliore utilizzo delle risorse disponibili nonché un maggiore potere di mercato verso i fornitori (art. 3);
- l'Assemblea dell'ARO, composta dai Sindaci dei Comuni (art. 4), con capofila il comune del Sindaco eletto Presidente (cui spetta la convocazione dell'Assemblea entro venti giorni, ex art. 6), avesse il compito: 1) di indirizzo, programmazione e controllo delle gestione associata dei servizi; 2) di

---

<sup>1</sup> Per la ricostruzione analitica della legislazione nazionale e regionale in materia si rimanda alla Del. Anac n. 17/2014, cit..

<sup>2</sup> Legge regionale Puglia 20 agosto 2012, n. 24 (Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali).

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 10 – “Regolamento degli Organi di governo”, co. 2: «le funzioni relative all'erogazione dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto sono svolte dagli enti locali rientranti nel perimetro degli ARO, a condizione che detti enti siano costituiti in Unione di comuni ovvero abbiano specificatamente disciplinato l'attività di settore mediante convenzione di cui all'art. 30, TUEL, secondo un modello di funzionamento da definire con DGR».

<sup>4</sup> Con la l.r. 24/2012 la Regione Puglia ha confermato gli ATO su base provinciale e la possibilità di suddividere il territorio d'ambito in ARO.

Gli ATO del settore rifiuti sono sei: 1) ATO/Provincia di Bari; 2) ATO/Provincia di Foggia; 3) ATO/Provincia di Lecce; 4) ATO/Provincia di BAT - Barletta-Andria-Trani; 5) ATO/Provincia di Brindisi; 6) ATO/Provincia di Taranto.

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 prossimità.

<sup>5</sup> Deliberazione di Giunta regionale 20 dicembre 2012, n. 2877 (Modello organizzativo dell'ARO per lo svolgimento delle funzioni associate di organizzazione dei Servizi), pubblicata sul B.U.R.P. il 15.01.2013.

approvare il “Progetto unico del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani per l'intero territorio dell'ARO ” (di seguito, “Progetto unico dei servizi”)<sup>6</sup>; 3) di deliberare sulle modalità di affidamento unico dei servizi - nel rispetto delle previsioni dell'ordinamento europeo – mediante approvazione di una Relazione da sottoporre all'approvazione dei Consigli Comunali entro il 30 aprile di ogni anno; 4) di redigere una Relazione sullo stato di attuazione del “Programma della gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani e assimilati”; 5) di valutare periodicamente l'andamento e i risultati conseguiti dalla gestione associata, sulla base dei dati forniti dal Responsabile del servizio, della programmazione e pianificazione strategica delle risorse conferite (art. 5);

- i provvedimenti che impegnavano i bilanci comunali acquisissero preventivamente le deliberazioni dei singoli Comuni. In caso di inerzia veniva avviata la procedura per l'attivazione dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 14 c. 2, l.r. 24/2014 (art. 6);
- restassero di esclusiva pertinenza dei singoli Comuni associati le competenze relative alla regolare esecuzione del contratto di servizio, una volta ultimata la procedura di affidamento, ivi inclusi gli aspetti finanziari nei territori di rispettiva competenza (art. 8);
- l'Ufficio comune di ARO fosse il centro di spesa e operasse come S.U.A. - Stazione unica appaltante (art. 9), con compiti di: 1) coordinare l'attività di progettazione dei servizi; 2) sottoporre all'approvazione dell'Assemblea il “Progetto unico dei servizi”; 3) attivare e espletare le procedure di affidamento dei servizi e di gestire la finalizzazione dell'affidamento, coordinando la stipula del relativo contratto tra il gestore e ciascun comune ricadente nell'ARO (art. 10).

Allo stesso ufficio sarebbe spettato, inoltre, il compito di gestire la fase di transizione al gestore unico, nella ricorrenza delle condizioni e secondo le modalità previste dall'art. 14, co. 4, l.r. n. 24/2012 (art. 10, co. 1, lett. j);

- gli Enti locali convenzionati, tra l'altro, avviassero le procedure di risoluzione dei contratti, ove prevista la clausola di scadenza o risoluzione delle gestioni in essere in caso di avvio della gestione dell'ARO, sempreché la risoluzione anticipata fosse valutata vantaggiosa per l'Ente sotto il profilo dei costi e della rispondenza degli obiettivi di qualità, ex art. 14, co. 4, l.r. 24/2012. Al contrario, si sarebbe dovuto aggiornare il CSA delle gestioni e stipulare un contratto aggiuntivo con il gestore esistente, laddove necessario per raggiungere il rapido allineamento agli standard di gestione dell'ARO.

Agli stessi Enti si demandava ogni utile attività collaborativa per consentire l'attuazione delle finalità della Convenzione e la messa a disposizione alla gestione associata del personale individuato dall'Assemblea nella prima riunione (art. 11).

A seguire, con D.G.R. 11 febbraio 2013, n. 194 è stato adottato lo “Schema di Carta dei servizi per lo svolgimento delle funzioni di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani” e con successiva D.G.R. 13 maggio 2013, n. 959 (B.U.R.P. n. 67 del 16-05-2013) il “Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani”, poi adottato dal Consiglio Regionale il 16 ottobre 2013.

## **1.2 Disciplina della gestione della fase transitoria nel settore dei rifiuti**

L'art. 24 della legge regionale succitata disciplina la gestione della fase transitoria, che, tra l'altro, stabilisce «1. Alla data di entrata in vigore della presente legge [24.8.2012] è fatto divieto ai Comuni di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei Servizi. 2. Dalla data di pubblicazione della

---

<sup>6</sup> Il “Progetto unico ARO” si compone del Piano d'ambito, DUVRI, Disciplinare tecnico, Schema di contratto, Schema di disciplinare di gara, Schema bando di gara.

deliberazione della Giunta regionale di perimetrazione degli ARO [B.U.R.P. n. 160 del 7.11.2012], è fatto divieto ai Comuni di aggiudicare in via provvisoria».

Alla suddetta disposizione gli enti locali, generalmente, hanno dato una interpretazione strettamente letterale concludendo che a tutti i comuni del territorio pugliese fosse vietato di indire procedure di gara (e di aggiudicare provvisoriamente quelle già indette) per l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti, sino al subentro del gestore ARO, senza alcun limite temporale, quindi, *sine die*.

L'Autorità ha ritenuto «una tale ricostruzione non condivisibile», in quanto, il divieto, che conferma le funzioni dei Comuni rafforzandone l'aspetto dell'esercizio associato previsto a livello di ARO, opera al fine di evitare l'affidamento contemporaneo in favore di diversi gestori a condizioni non omogenee (v. delibere 17/2014 e 21/2014, citate).

La previsione legislativa e quanto specificato dalla D.G.R. 2877/2012 esclude che, dopo il periodo transitorio (24.08.2012 - 15.05.2013) - in caso di inerzia degli Enti locali ricadenti nell'ARO - i Comuni provvedano ad affidamenti diretti e impegna la Regione a esercitare i propri poteri di controllo, ai sensi dell'art. 14, co. 2, l.r. 24/2012 e dell'art. 200, co. 4, d.lgs. 152/2006, ivi inclusa la nomina di commissari ad acta, per la conclusione dell'*iter* costitutivo degli ARO e/o per avviare le procedure di affidamento.

### **1.3. Disciplina dei “Poteri sostitutivi” regionali e nomina dei commissari ad acta**

Il legislatore regionale al fine di porre in essere le condizioni necessarie per l'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei RSU a livello di ARO ha previsto l'attivazione di poteri sostitutivi, in osservanza all'art. 3-*bis*, della l. n. 148/2011.<sup>7</sup>

In particolare, con l'art. 14, co. 2, l.r. 24/2012, ha stabilito che «la Regione esercita il controllo sugli Enti locali facenti parte dell'ARO anche in via sostitutiva, attraverso commissari ad acta, ai sensi del comma 4, dell'articolo 200 del d.lgs. 152/2006», ossia, sugli Enti locali facenti parte dell'ARO che «affidano l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto» (co. 1), mediante «procedura avviata entro e non oltre novanta giorni dalla data di costituzione dell'ARO».

Inoltre, con l'OdG n. 191/2013, il Consiglio regionale ha impegnato il Governo regionale all'attivazione delle procedure sostitutive di cui all'art. 14, co. 2, l.r. 24/2012, mediante nomina di un commissario ad acta, per gli ARO che non avessero approvato il “Progetto unico dei servizi” entro 60 giorni dalla data di approvazione in Consiglio del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani (PRGRU) - ossia entro l'8.12.2013, poiché la relativa DCR n. 204 reca data 8.10.2013.

Con successiva legge regionale 45/2013<sup>8</sup> è stato fissato un termine entro il quale esercitare i suddetti poteri sostitutivi.

In particolare, l'art. 29 c. 5, ha sancito che «la Regione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge [31.12.2013], provvede, per gli ARO inadempienti rispetto alle previsioni di cui al co. 1, art. 14, l.r. 24/2012, a esercitare i poteri sostitutivi di cui al co. 2 del medesimo articolo».

---

<sup>7</sup> Art. 3-*bis*, co. 1-*bis*, l. n. 148/2011: «Le funzioni di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ATO. Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ATO, ai sensi del co. 2, dell'art. 13, del d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi».

<sup>8</sup> Legge regionale 30.12.2013, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2014 e bilancio pluriennale 2014-2016 della Regione Puglia), B.U.R.P. n. 174 del 31-12-2013.

#### **1.4. Poteri attribuiti dalla Giunta regionale ai commissari ad acta**

La Giunta regionale ha conferito ai commissari ad acta, nominati nell'esercizio dei predetti poteri sostitutivi, i seguenti poteri in fase provvedimentale, nel rispetto della massima partecipazione dei Comuni associati in ARO (cfr. DGR 800/2015<sup>9</sup>):

- «definizione degli atti necessari all'attivazione della procedura di affidamento dei servizi a livello di ARO, limitatamente ai seguenti adempimenti: (i) coordinamento delle attività di progettazione del servizio di gestione integrata a livello di ARO, ricorrendo eventualmente all'affidamento del relativo incarico tramite procedura ad evidenza pubblica, fermo restando la verifica della disponibilità del personale degli Enti associati e (ii) approvazione del "Progetto unitario di ARO»;
- «adozione di tutti gli atti e i provvedimenti utili e necessari all'attivazione della procedura di affidamento del servizio a livello di ARO da parte dell'Ufficio comune di ARO, da attivarsi entro 30 giorni dalla notifica del decreto del commissario ad acta»;
- «assunzione degli atti di indirizzo per l'avvio della procedura di definizione del modello di gestione dei Servizi in termini di ARO».

«In caso di immotivati ritardi da parte dell'ARO nell'adozione degli atti necessari all'attivazione della gara, il Commissario ad acta, previa comunicazione alla Giunta Regionale, può individuare una stazione appaltante in conformità al d.lgs. 163/2006 al fine di completare la procedura di affidamento del Servizio entro i termini previsti dalla normativa vigente».

La Giunta regionale ha, inoltre, stabilito che prima dell'avvio delle attività inerente alla fase provvedimentale, il commissario ad acta può convocare un'assemblea di ARO, per considerare eventuali osservazioni e suggerimenti da parte dei Sindaci sulla documentazione da predisporre, da riscontrare nel decreto di approvazione degli atti. E, ancora, prima del decreto di approvazione degli atti ed elaborati redatti nella fase provvedimentale, il commissario ad acta provvede alla trasmissione all'Assemblea di ARO della documentazione predisposta per l'attivazione della procedura, al fine di consentire ai Sindaci di presentare eventuali osservazioni entro 7 giorni dalla data di trasmissione, il cui riscontro dovrà essere riportato nel decreto di approvazione del commissario ad acta medesimo.

#### **1.5. Recenti interventi della Regione Puglia in materia**

##### **1.5.1. Note della Direzione regionale – "Servizio ciclo rifiuti e bonifica"**

La Direzione regionale, in data 26.03.2015, ha inviato - a tutti i Sindaci pugliesi e agli organi di governo degli ARO - la nota n. 3177, assunta al prot. Anac il 31.03.2015, con la quale - nel «prendere atto che alcuni comuni continuavano a rappresentare l'esigenza di procedere all'affidamento dei servizi mediante selezione di un nuovo gestore tramite procedura ad evidenza pubblica, anche negoziata d'urgenza, ai sensi dell'art. 57, d.lgs. 163/2006, nelle more dell'aggiudicazione della gara a livello d'ambito» e nel richiamare l'art. 24, l.r. 24/2012 e la delibera Anac n. 21/2014 - invitava genericamente «alla scrupolosa osservanza della normativa comunitaria e nazionale in materia di concorrenza e della disciplina regionale nella specifica materia». Avrebbero costituito oggetto di valutazione «le situazioni eccezionali segnalate, quali presupposti legittimanti di affidamenti condotti in difformità rispetto a tali discipline, al fine dell'eventuale comunicazione alle autorità vigenti».

---

<sup>9</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 800 del 17 aprile 2015 (l.r. n. 24/2012 e ss.mm.ii., art. 14 c. 2 – Adempimenti propedeutici all'affidamento dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto a livello di ARO – Nomina Commissari ad acta).

A seguire, la Regione Puglia, nella nota n. 5755 dell' **11.6.2015**<sup>10</sup> - indirizzata a tutti i sindaci della provincia di Foggia - «ha individuato tre fattispecie distinte in merito allo stato di attuazione delle procedure per l'individuazione del soggetto gestore a livello di ARO dei servizi» (nota della Prefettura di Foggia, acquisita al prot. n. 113665 del 9.09.2015). Nello specifico:

- 1) comuni rientranti in ARO che hanno approvato la determinazione a contrarre relativa all'attivazione delle procedure di gara per l'individuazione del soggetto gestore a livello di ARO;
- 2) comuni rientranti in ARO che hanno approvato il "Progetto unitario dei servizi d'ambito" e la relazione ex art. 34, c. 20, del d.l. 179/2012;
- 3) comuni rientranti in ARO con progetto in fase di redazione ed attività propedeutiche all'affidamento del servizio da completarsi.

Con la predetta nota, la Regione ha fornito indicazioni sulle modalità da seguire, nelle more dell'effettivo affidamento del servizio da parte dell'ARO, nei tre casi, precisando quanto segue.

«Per quanto concerne i **casi 1) e 2)**, risulta palese che i tempi di avvio del servizio unitario a livello di ARO si limitano ai tempi imposti dalla normativa vigente in tema di appalti e, pertanto, gli Enti locali dovranno assumere le determinazioni utili per l'organizzazione del servizio mediante:

- la prosecuzione del servizio mediante proroga, ex art. 50 del TUEL, fino all'avvio del servizio d'ambito, come esplicitato nella deliberazione AG 38/2013, oppure
- l'attivazione delle procedure di affidamento del servizio comunale mediante procedura ad evidenza pubblica, anche negoziata d'urgenza, ai sensi dell'art. 57, d.lgs. 163/2006, prevedendo l'inserzione nel contratto di una clausola immediata di risoluzione espressa e/o anticipata, in caso d'aggiudicazione al gestore unico d'ambito in data anteriore alla scadenza contrattuale e, comunque, con una durata indicativamente non superiore a 12 mesi.

Per il **caso 3)** - come disposto dall'Anac nella deliberazione n. 21/2014 - sarebbe inopportuna l'adozione di proroghe contrattuali, atteso che l'approvazione della documentazione propedeutica all'avvio delle procedure potrebbe comportare ritardi dovuti alla necessaria condivisione degli atti tra tutti i Comuni rientranti nell'ARO.

Pertanto, in questi casi la Regione ha raccomandato il rispetto delle norme vigenti in materia di contratti pubblici, anche utilizzando l'istituto della procedura negoziata, ex art. 57, d.lgs. 163/2006, con clausola di immediata risoluzione espressa e/o anticipata, in caso d'aggiudicazione al gestore unico d'ambito in data anteriore alla scadenza contrattuale, e comunque con una durata contrattuale indicativamente non superiore a 18 mesi».

Secondo la Regione Puglia per i comuni che, alla stregua dello stato delle procedure del rispettivo ARO, dovevano bandire una gara «l'adozione di una procedura diversa da quella ex art. 57 del Codice dei contratti non avrebbe garantito i ristretti termini per la individuazione del nuovo soggetto affidatario in ambito comunale».

### **1.5.2. Deliberazione della Giunta regionale 800/2015**

Con la Deliberazione della Giunta regionale n. 800 del 17 aprile 2015:<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> In proposito, il Sindaco di Rodi Garganico, in una nota acquisita in atti (v. *infra*), osserva che: «con la nota la regione Puglia ha inteso fornire un supporto ai Comuni impegnati nell'attuazione del percorso unitario di ARO avviato nel 2012 con la L.R. 24/2012, senza privare gli Enti Locali della discrezionalità amministrativa conferita loro dalla Costituzione e dalla normativa di nazionale».

<sup>11</sup> Cfr. <http://www.regione.puglia.it/index.php?page=delibere>.

- si nominavano altri commissari ad acta a seguito delle criticità rilevate dalla Direzione regionale in ordine alla tempistica di attuazione della normativa regionale e dei successivi provvedimenti adottati: ARO 2/FG e ARO 3/BT (Progetto di servizio redatto, da trasmettere ai Comuni per le valutazioni), ARO 6/FG (Piano Industriale d'Ambito in fase di elaborazione); ARO 1/LE (Progetto unitario approvato ma in fase di rimodulazione per richieste di alcuni Comuni);
- si disponeva alle ARO 1/FG e ARO /9 LE di approvare la determina a contrarre e di avviare le procedure di gara entro 15 giorni dalla data di pubblicazione della stessa deliberazione sul B.U.R.P;
- si disponeva all'ARO 7/LE<sup>12</sup> di adeguare i Servizi a livello di ARO entro 30 giorni;
- si disponeva alle restanti ARO di ultimare le procedure di gara nei termini previsti dalla normativa vigente.

### **1.6. Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**

I compiti di «regolazione e controllo sulla gestione dei servizi pubblici locali» (art. 1, co. 7, l.r. 24/2012), sono stati attribuiti alla “Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali” di rilevanza economica, di cui all'art. 7, l.r. 24/2012.

Tra le funzioni dell'Autorità: «a) la verifica della corretta attuazione della pianificazione d'Ambito territoriale; b) l'analisi di mercato per valutare anche la vantaggiosità di procedere all'affidamento congiunto di più servizi; [...] e) la predisposizione dello schema-tipo dei bandi di selezione pubblica e i contratti di servizio» (ex art. 7). Inoltre, la collaborazione con le Autorità o organismi statali di settore, con la Regione, con gli enti locali e con gli Organi di governo ATO e ARO.

La Giunta regionale, ai sensi del co. 5, avrebbe dovuto approvare con regolamento l'atto di funzionamento dell'Autorità.

Tale norma non è stata attuata e pertanto l'Autorità non è stata costituita.

### **1.7. Ufficio regionale “Servizio Ciclo Rifiuti e Bonifica”**

Alla luce di quanto appena rappresentato, attualmente, competente a sovrintendere all'attuazione del quadro normativo, di cui sopra, è l'Ufficio “Servizio Ciclo Rifiuti e Bonifica” (di seguito, anche, Direzione regionale), che, tra l'altro: 1. redige e periodicamente aggiorna gli strumenti di pianificazione regionali dedicati al ciclo dei rifiuti urbani e speciali e alla bonifica dei siti inquinati, contribuendo anche alla definizione degli indirizzi normativi e legislativi che disciplinano la materia; 2.

---

Vi sono richiamate anche le Deliberazioni depositate nell'Audizione del Consiglio del 11.03.2015: 1) 1007/2013 “Sostituzione commissario ad acta; 2) 957/2013 “L.r. 24/2012 – procedura sostitutiva relativa alla costituzione degli ARO di cui all'art. 14 c. 2” (per 12 ARO, di cui 1/8 della provincia di Bari, 2/8 della provincia di Foggia, 7/11 della provincia di Lecce e 2/5 della provincia di Taranto); 3) 1157/2013 “L.r. 24/2012 – procedura sostitutiva di cui all'art. 14 c. 2 relativa alla costituzione dell'ARO 4/BA”; 4) 1611/2013 “L.r. 24/2012 – procedura sostitutiva di cui all'art. 14 c. 2 relativa alla costituzione dell'ARO 2/BT”; 5) 1169/2014 “L.r. 24/2012 – procedura sostitutiva di cui all'art. 14 c. 2 nei confronti delle ARO che non avevano avviato la progettazione del servizio a livello d'ambito”.

Si rimanda alle pagg. 18612 – 18614 del B.U.R.P. n. 66 del 12.05.2015 per l'elenco degli ARO per i quali *l'iter* di approvazione degli adempimenti propedeutici all'affidamento dei Servizi, ovvero di adeguamento dei Servizi, al 12 aprile, risultava in fase conclusiva (6/8 della provincia di Bari, 1/3 della provincia di Brindisi, 3/11 della provincia Lecce, 1/5 della provincia Taranto).

<sup>12</sup> Come evidenziato nel successivo par. 4, l'ARO 7/BA ha pubblicato il bando di gara il 7.12.2015 e di recente prorogato i termini di scadenza di presentazione delle offerte al 3.03.2016.

svolge istruttorie ed esprime pareri in materia, seguendone, in collaborazione con l'Avvocatura regionale, il contenzioso; 3. contribuisce alla programmazione degli interventi necessari per un corretto funzionamento del ciclo dei rifiuti.

Il quadro normativo si conclude con le disposizioni nazionali sui poteri sostitutivi in materia di gestione dei rifiuti (par. 2) e con cenni sulla riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica prevista dalla legge (Madia) n. 124/2015.

## **2. Disciplina nazionale dei poteri sostitutivi in materia di gestione dei rifiuti**

La legislazione nazionale ha stabilito i presupposti e i soggetti preposti all'esercizio dei poteri sostitutivi in materia di gestione dei rifiuti agli articoli del Codice dell'ambiente di seguito riportati.<sup>13</sup>

- Articolo 200 (Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani) comma 4: «le regioni disciplinano il controllo, anche in forma sostitutiva, delle operazioni di gestione dei rifiuti».
- Articolo 204 (Gestioni esistenti) comma 3: «qualora l'Autorità d'ambito non provveda agli adempimenti nei termini stabiliti, il Presidente della Giunta regionale esercita, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, i poteri sostitutivi, nominando un commissario “ad acta” che avvia entro quarantacinque giorni le procedure di affidamento, determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedurali. Qualora il commissario regionale non provveda nei termini così stabiliti, spettano al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i poteri sostitutivi preordinati al completamento della procedura di affidamento».<sup>14</sup>

## **3. La riforma in corso dei Servizi pubblici locali di interesse economico**

Il Governo ha approvato il 20.1.2016, in esame preliminare, il decreto legislativo recante “Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale” attuativo della legge 7 agosto 2015 n. 124, c.d. “Legge Madia”.

L'emanando decreto ha tra gli obiettivi l'«affidamento competitivo» della gestione dei servizi.

Per quanto qui di stretto interesse, si osserva che con la riforma rimangono gli ATO e gli enti di governo e alla Regione sarà ancora riconosciuta la possibilità di derogare alla dimensione provinciale, individuando ambiti di dimensione diversa, come già fatto in Puglia con gli ARO. Gli enti di governo eserciteranno, tra l'altro, le funzioni di organizzazione dei servizi, compresa la forma di gestione, di affidamento della gestione e di vigilanza e controllo.

---

<sup>13</sup> Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), G.U. n. 88 del 14-04-2006.

<sup>14</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza 24 luglio 2009, n. 249 (in G.U. 1a s.s. 29-07-2009, n. 30), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 3 del presente articolo “nella parte in cui disciplina l'esercizio del potere sostitutivo del Presidente della Giunta regionale in tema di gestioni esistenti del servizio di gestione dei rifiuti”. Il vuoto normativo venutosi a creare è stato colmato dalla norma contenuta nell'art. 14, co. 2, della legge regionale Puglia n. 24/2012, succitata.

#### 4. Fascicoli n. 1521/2013 n. 1527/2013 n. 1552/2013

#### **ARO 1/BA (comuni di Terlizzi, Bitonto, Corato, Molfetta, Ruvo di Puglia) e ARO 7/BA<sup>15</sup>(comuni di Rutigliano, Noicattaro, Cellamare, Triggiano, Capurso e Valenzano)**

In relazione ai tre fascicoli sopra emarginati, a conclusione del procedimento istruttorio, sono state comunicate alle stazioni appaltanti<sup>16</sup> e alla Regione Puglia: (a) la Delibera n. 17 del 12.11.2014 per il Comune di Terlizzi (fasc. 1521/2013); (b) la Delibera n. 21 del 12.11.2014 per il Comune di Valenzano (fasc. 1527/2013) e (c) il Deliberato consiliare del 09.12.2014 per il Comune di Spinazzola (fasc. 1552/2013).

La Regione Puglia, ha riscontrato le delibere nn. 17/2014 e 21/2014 con due Relazioni, di pari contenuto, a firma dell'allora Presidente regionale Nichi Vendola, assunte al protocollo dell'Autorità rispettivamente al n. 27760 del 10.03.2015 e n. 16419 del 13.02.2015, nella quali, oltre ad un ampio *excursus* normativo, indicava le iniziative poste in essere dall'Ente regionale sulla tematica in argomento. Non ha, invece, fornito riscontro in relazione al deliberato sul fasc. 1552/2013. Nello specifico:

- la Regione ha condiviso «pienamente la prospettazione dell'ANAC in materia di organizzazione territoriale dello svolgimento dei servizi». Tuttavia, ha sostenuto che «l'Ente Regionale non avesse alcun potere di controllo sulle modalità di affidamento adottate dalle singole Amministrazioni Comunali nelle more dell'indizione della gara d'ambito né che su di esse potesse esercitare un potere sostitutivo»;
- «nell'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione dalla normativa vigente la Giunta Regionale con D.G.R. n. 1169 del 10.06.2014 ha attivato le procedure sostitutive nei confronti degli ARO che non avevano provveduto all'avvio delle procedure di affidamento della progettazione dei Servizi». Pertanto, sono stati nominati i Commissari ad acta «cui sono stati attribuiti i poteri per l'approvazione degli atti necessari all'attivazione delle procedure di affidamento del servizio a livello di ARO»;
- la Regione «ha disposto per i restanti ARO l'approvazione degli atti propedeutici all'affidamento del servizio unitario entro e non oltre 60 giorni dalla pubblicazione sul B.U.R.P. della succitata deliberazione [10.08.2014, ndr] nonché la pubblicazione del bando di gara e dei relativi allegati entro e non oltre 90 giorni dalla medesima data [10.09.2014, ndr]»;
- la Regione «nell'ottobre 2014 ha proceduto all'analisi ricognitiva degli adempimenti espletati da parte degli ARO non commissariati e, con successiva D.G.R. n. 2275 del 18.12.2014, ha provveduto all'attivazione dei poteri sostitutivi nei confronti degli ARO inadempienti alle disposizioni di cui alla

---

<sup>15</sup> L'ARO 7/BA è stato costituito il 21.03.2013 e commissariato «in data 18.12.2014 non avendo bandito la gara unica». L'Assemblea dell'ARO ha adottato il "Progetto unico del servizio" il 10.02.2015, in corso di approvazione da parte dei singoli Comuni al 15.04.2015.

Dal sito istituzionale del Comune capofila Noicattaro risulta che la ARO 7/BA ha pubblicato il bando di gara per l'affidamento del servizio unitario di spazzamento, raccolta e trasporto RSU nella GURI n. 144 del 7.12.2015. I termini di scadenza inizialmente fissati al 2.02.2016 «per l'assenza di alcuni dati che inibivano la possibilità di poter generare il PASSOE da parte delle imprese partecipanti» sono stati prorogati al 3.03.2016 (cfr. avviso di proroga del bando di gara del 28.01.2016).

Nelle more dell'individuazione del gestore ARO i Comuni continuano ad assicurare i servizi con ordinanze sindacali contingibili ed urgenti. Ad esempio, nel Comune di Capurso, a seguito di una ordinanza sindacale contingibile e urgente, il servizio è erogato dalla *Ecologica Ambiente S.r.l.* dal 01.01.2016 al 30.06.2016 (cfr. Determinazione del Responsabile del settore vigilanza del 05.02.2016, n. 119).

<sup>16</sup> Si riporta in breve il contenuto dei riscontri delle SS.AA. alle suddette delibere. Il riscontro inerente al fascicolo n. 1552/2013 verrà sintetizzato relativamente al fascicolo 2117/2014.

D.G.R. n. 1169/2014 con conseguente nomina dei commissari ad Acta, titolari dei medesimi poteri attribuiti dalla stessa deliberazione».

Quanto alle stazioni appaltanti, nessuna si è conformata al deliberato dell'Autorità.

In particolare, riguardo alla delibera 17/2014, il Comune di Terlizzi - convenzionato nell'ARO 1/BA - ha ribadito di avere agito con legittimità nell'affiliamento del servizio e che in data 31.12.2014 ha deliberato, all'unanimità con gli altri comuni dell'ARO 1/BA, l'affidamento diretto del servizio alla società *S.A.N.B - Servizi Ambientali per il Nord Barese S.p.A.*, società interamente pubblica, il cui atto costitutivo è stato sottoscritto, in pari data, da tutti i Comuni dell'ARO 1/BA.<sup>17</sup>

Il Comune di Bitonto «ha comunicato alla *società ASV* - affidataria del servizio, di cui il Comune è socio di maggioranza - il divieto di acquisizione diretta dei servizi [...]. In merito agli omessi controlli sull'operato della ASV, ha operato nella convinzione - desunta dalla motivazione degli atti sindacali - che le ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal Sindaco di Terlizzi fossero l'unico strumento idoneo a garantire lo svolgimento del servizio nelle more della definizione del percorso intrapreso in ambito di ARO, anche alla luce del divieto imposto dalla l.r. 24/ 2012 [...]. Infine, ha rappresentato alla Regione Puglia, nella nota del 31.12.2014, che sarebbe scaduta la proroga del contratto (Rep. 2055/2008 del 23/07/2008) per cui chiedeva - nelle more dell'affidamento ARO 1/BA da parte della costituenda società - l'autorizzazione a procedere all'affidamento diretto alla ASV, limitatamente al territorio comunale, ai sensi dell'art. 57, co. 2, lett. c., d.lgs. 163/ 2006, la cui urgenza era ascrivibile all'interpretazione data all'art. 24, comma 1, l.r. 24/2012 da tutti i comuni della Regione Puglia e mai da questa confutata»; in caso di silenzio o diniego da parte della Regione, il Comune preannunciava l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente.

Quanto alla delibera 21/2014, il comune di Valenzano - convenzionato nell'ARO 7/BA - nella nota assunta il 13.01.2015, ha sostenuto «la legittimità e la congruità dell'affidamento diretto in chiara applicazione di un dettato normativo discendente dalla l.r. 24/2012» in virtù del quale procedeva anche ai «successivi affidamenti temporanei – non proroghe dell'iniziale affidamento – in attesa della gara ARO».

Precisava che la gestione dei Servizi era stata affidata in modo disgiunto: il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti affidato alla *Camassambiete S.p.A.* (Rep. n. 2349 del 23.10.2014, scad. 31.05.2015) e il servizio di spazzamento e complementare alla *Aimeri Ambiente S.p.A.* (Rep. n. 2170 del 27.04.2006, scad. 30.04.2015, avente ad oggetto anche la pulizia degli edifici comunali e manutenzione del verde).

«Poiché l'ARO 7/BA è stata commissariata per mancata attivazione della gara di ambito» si sarebbe ripresentata la problematica del nuovo affidamento e la S.A. comunicava all'Autorità che «in ossequio alla Del. Anac 21/2014» avrebbe proceduto «ad affidare il servizio integrato dell'intero ciclo urbano mediante procedura di cui all'art. 57».

Dalla S.A. è stata acquisita agli atti una successiva nota il 22.04.2015, con cui comunicava l'adozione della delibera a contrarre n. 6 del 15.04.2015 della predetta procedura negoziata, «per la gestione “ponte” tra gli attuali servizi in scadenza di igiene urbana e quella dell'ARO 7/BA (che presumibilmente dovrebbe concludersi entro un anno)», precisando che: 1) alla gara avrebbe invitato «non meno di 10 Ditte»; 2) il contratto aveva durata di un anno «oltre eventuale proroga di mesi 6» con clausola di risoluzione espressa in caso fosse intervenuta l'aggiudicazione di una gara ARO.

---

<sup>17</sup> Il comune di Terlizzi ha presentato ricorso contro l'Anac per l'annullamento della deliberazione 17/2014, assunto al prot. n. 12978 del 6.02.2015; il contenzioso è tuttora in corso.

Alla luce dei riscontri forniti dalla Regione Puglia e dalle stazioni appaltanti, l'Autorità ha disposto di invitare in audizione il Presidente della Regione Puglia, o un suo delegato, per chiarire lo stato di attuazione della legge regionale in materia, con particolare riguardo ai tre comuni pugliesi oggetto dell'attività istruttoria. All'Audizione del 11.03.2015 partecipavano, per la Regione Puglia, l'Assessore regionale all'ambiente, dott. Nicastro e il Dirigente del Servizio ciclo rifiuti e bonifica, dott. Campobasso, i quali rinviavano alle memorie inviate e depositate (v. par. 1.5.2).

#### **5. Fascicolo n. 2124/2015**

**ARO 9/LE (comuni di Casarano, Matino, Ruffano, Parabita, Miggiano, Montesano Salentino e Specchia), ARO 10/LE (comuni di Taurisano, Acquarica del Capo, Presicce e Ugento) e ARO 11/LE (comuni di Gallipoli, Melissano, Racale, Taviano e Alliste)**

Sono giunte all'Autorità numerose segnalazioni della CO.GE.A. S.r.l. sulla gestione dei servizi integrati di raccolta, spazzamento dei rifiuti solidi e urbani (RSU) e assimilati, della raccolta differenziata/selettiva nei comuni di Casarano, Matino, Taurisano, Ruffano, Parabita e Gallipoli, poiché affidata - da diversi anni - mediante «proroghe contrattuali».

Prima di evidenziare le specifiche contestazioni della CO.GE.A. S.r.l., si osserva che:

- l'ARO 9/LE<sup>18</sup> (Casarano, Matino, Ruffano e Parabita) il 24.06.2015 ha pubblicato il bando di gara per affidare, mediante procedura aperta, la gestione dei Servizi nel territorio dei comuni dell'ARO,<sup>19</sup> sulla quale sono sorte delle questioni che nel tempo hanno contrapposto i comuni di Casarano, Matino e Ruffano - contrari alla prosecuzione della gara - ai comuni di Parabita, Miggiano, Montesano Salentino e Specchia favorevoli alla sua conclusione. Al fascicolo è stato, pertanto, acquisito il serrato carteggio tra i Sindaci e tra questi e la Prefettura di Lecce e la Direzione regionale;
- l'ARO 10/LE (comune di Taurisano), commissariata, ha affidato, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, la "redazione dello studio di fattibilità, progetto esecutivo e schema di atti di gara per i servizi di spazzamento, raccolta, e trasporto dei RSU nei comuni dell'ARO 10/LE" alla società E.s.p.e.r. S.r.l. (valore 10.423.33 €, inizio servizio 15.01.2015).
- l'ARO 11/LE<sup>20</sup> (comune di Gallipoli) ha pubblicato il bando di gara per l'affidamento della gestione dei Servizi il 23.10.2015.<sup>21</sup>

Recentemente, il Tar Lecce, sez. I, ha pronunciato l'Ordinanza n. 26 del 13.01.2016 sul ricorso proposto dal comune di Taviano contro l'ARO 11/LE per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia del bando di gara, ivi compreso il Decreto del commissario ad acta n. 2 del 2.10.2015 di approvazione del "Progetto unitario dei Servizi". «Considerato il rilevato profilo di contraddittorietà del provvedimento commissariale impugnato, che afferma erroneamente il totale recepimento delle richieste del Comune di Taviano» il Tar ha «ritenuto di sospendere l'efficacia degli atti impugnati».

---

<sup>18</sup> La Convenzione per la costituzione dell'ARO 9/LE è stata sottoscritta il 05.04.2013; l'Assemblea ha approvato il "Piano unitario d'ambito" con del. n. 1 del 20.03.2015.

<sup>19</sup> B.a. € 32.594.873,15, IVA esclusa, durata 5 anni, scadenza presentazione offerte 27 agosto 2015, termine poi prorogato al 25 settembre 2015.

<sup>20</sup> L'ARO 11/LE è stato commissariato e nominato un commissario ad acta con D.G.C. n. 1169 del 10.06.2014 per proseguire gli obiettivi generali di governo previsti dallo statuto ARO. L'attività di progettazione, affidata alla *Ambiente Italia S.r.l.*, si è conclusa il 1.12.2014. Il sindaco di Gallipoli, con nota del 17.12.2014 ha evidenziato la necessità di approfondimenti e pertanto avrebbe reso parere il 16.01.2015. Il commissario ha preso atto stabilendo che avrebbe proceduto all'approvazione del progetto di servizio anche nel caso di pareri discordanti tra i comuni.

<sup>21</sup> B.a. € 28.629.230,89 oltre IVA, durata 7 anni.

Nel dettaglio, la CO.GE.A. S.r.l., con note assunte in data 22.04.2015 e 20.10.2015, ha segnalato la proroga del contratto di appalto nel comune di Parabita - aggiudicato alla *Igeco Costruzioni S.p.A.*, con det. n. 893 del 3.12.2012, sottoscritto il 20.02.2013 (scad. 20.02.2015) - fino al subentro del nuovo gestore ARO e comunque fino al 31.12.2015 (cfr. Ordinanza n. 6 del 12.03.2015).

Inoltre, con le note acquisite il 22.04.2015, 20.10.2015 e 4.01.2016, la CO.GE.A. S.r.l. ha segnalato la proroga del contratto rep. n. 11 del 27.11.2007, di durata quinquennale, nei comuni di Taurisano e Ruffano, aggiudicato dall'ex Consorzio A.T.O. Sud Salento Bacino LE/3 alla *Igeco Costruzioni S.p.A.*, fino al subentro del gestore ARO (cfr. D.G.C. n. 176 del 29.11.2012). La proroga avrebbe comportato anche un ingiustificato esborso di denaro per il pagamento dei costi di ammortamento degli automezzi già «completamente ammortizzati».

In proposito, il comune di Taurisano, nel riscontrare le missive della CO.GE.A. S.r.l., nota assunta il 4.01.2016, ha evidenziato «tutto il percorso amministrativo e procedurale sviluppato dai Comuni dell'ARO 10/LE, sotto la supervisione del Commissario ad Acta» dal 2012. In sintesi, ha riferito che:

- dal 1 maggio 2012 la gestione del rapporto contrattualistico, per intervenute disposizioni nazionali e regionali, è passata al Comune di Taurisano nelle more dell'individuazione del gestore ARO;
- l'Assemblea dell'ARO, con Delibera n. 4 del 22.12.2014, ha investito l'Ufficio Unico di ARO di individuare un soggetto che redigesse gli elaborati propedeutici all'affidamento dei Servizi; incarico affidato alla Espea S.r.l. con Determina n. 1 del 30.12.2014;
- in data 19.11.2015, dopo la ricezione dei suddetti elaborati, i contenuti del "Piano Industriale per la gestione integrata dei rifiuti" sono stati condivisi con i rappresentanti dei Comuni, che ne hanno preso atto nelle sedute del 14/15 dicembre 2015;
- «a breve, il piano sarà approvato dall'Assemblea dell'ARO, al fine di procedere, possibilmente entro il prossimo mese di gennaio, con l'attivazione della gara».
- pertanto, con D.G.C. n. 176 del 29.11.2015, è stato deliberato che la «Igeco Costruzioni S.p.A. avrebbe proseguito il servizio di igiene urbana, oltre la scadenza contrattuale del 30.11.2012, fino al subentro del nuovo gestore, ex art. 25, d.l. 1/2012».

Quanto alla doglianza sugli ammortamenti, il comune di Taurisano ha osservato che «le somme sono state oggetto di attenzione nel PEF redatto dall'Ente per il tributo TARI 2015 e saranno oggetto di opportune analisi nei modi previsti dalla Legge». In proposito, la CO.GE.A. S.r.l., con la nota acquisita il 11.01.2016, ha evidenziato il ritardo del riscontro del Comune, che, tra l'altro, aveva omesso quanto accaduto negli anni dal 30.11.2012 al 31.12.2014.

La CO.GE.A. S.r.l., con nota assunta in data 22.04.2015, ha, altresì, lamentato l'affidamento diretto dell'appalto nel comune di Gallipoli alla società *Navita S.r.l.*, in attesa dell'indizione della gara ARO. La stessa Navita S.r.l. sarebbe subentrata nel contratto di servizi a suo tempo sottoscritto con la SE.T.A.EU. Società Servizi Territorio Ambiente Europa S.p.A. (cfr. Deliberazioni nn. 11 del 11.02.2013 e 19 del 18.03.2013).

Ancora, l'esponente ha segnalato, con le note acquisite il 22.04.2015 e 20.10.2015, l'affidamento - con l'Ordinanza contingibile e urgente n. 6 del 09.02.2011 - dei Servizi nel territorio del comune di Matino alla *Igeco Costruzioni S.p.A.* fino al 31.07.2012; la società continuerebbe a erogare il servizio.

In effetti, dall'esame della suddetta Ordinanza n. 6/2011 risulta una intricata vicenda sull'affidamento della gestione dei Servizi nel comune di Matino (Parabita e Melissano), tra cui,

l'annullamento, con det. n. 120 del 18.06.2009, della gara aggiudicata dall'ex Consorzio ATO Bacino Sud Salento Bacino Le/3 alla *Igeco Costruzioni S.p.A.* (det. n. 49 del 27.06.2007), disposta dal Tar Puglia. Pare che il comune di Matino (e di Parabita) abbia più volte sollecitato l'ATO a bandire una nuova gara e che questa abbia risposto con ritardo, indicando solo in data 9.2.2011 il cronoprogramma della procedura (28 febbraio: completamento atti di gara e 15 luglio: stipula contratto). Pertanto, il Sindaco ordinava alla *Igeco Costruzioni S.p.A.* la prosecuzione dei Servizi «fino alla aggiudicazione della nuova gara».

Infine, la CO.GE.A. S.r.l., con note assunte in data 22.04.2015 e 20.10.2015, ha lamentato la proroga al 3.03.2014 dell'appalto annuale aggiudicato alla *Igeco Costruzioni S.p.A.* dal comune di Casarano (det. n. 29 del 3.03.2012), poi, ulteriormente prorogato fino al subentro del gestore ARO (det. n. 38 del 5.03.2013).

Con la successiva nota, acquisita il 4.01.2015, il segnalante, nel ribadire la gestione in proroga del servizio, ha riferito degli arresti domiciliari del Presidente della Igeco e del processo immediato a seguito dell'inchiesta "Do ut Des" con la quale sono emerse infiltrazioni mafiose nella gestione dei RSU del comune di Cellino San Marco; vicenda già nota all'Autorità, essendo stata proposta al Prefetto di Bari l'applicazione della misura di cui all'art. 32, co. 8, d.l. 90/2014 (cfr. nota prot. n. 743063 del 11.06.2015), disposta dal Prefetto con nota 22983/2015.<sup>22</sup>

Altri particolari sulla vicenda sono emersi sia dalle note dei comuni di Casarano, Matino e Ruffano del 28.09.2015 e 9.10.2015 al Presidente ARO 9/LE, con le quali sollecitavano la convocazione dell'Assemblea «al fine di non procrastinare ulteriormente l'attività dell'ARO», sia dalle note del Presidente ARO all'Autorità del 24.09.2015.<sup>23</sup>

Nello specifico, «a soli 4 giorni dalla scadenza per la presentazione delle offerte, con la Delibera n. 4 del 21.09.2015, i Sindaci dei Comuni di Casarano, Matino e Ruffano davano indirizzo al RUP "per la revoca della gara riservandosi in proseguo ogni altra più utile decisione in merito alla revisione del Progetto"», nonostante, la decisione «fosse stata preceduta dalla Deliberazione n. 3 del 18.9.u.s, nella quale il Presidente aveva espresso voto contrario al rinvio della gara, poiché la decisione non era di competenza dell'Organo Assembleare ma di competenza del RUP, il quale avvalendosi della consulenza del CONAI, aveva già adeguatamente e dettagliatamente dato riscontro ai rilievi del Comune di Matino avvertendo dei rischi che tale decisione avrebbe potuto comportare».

Infatti, il RUP nelle note, del 29.09.2015 e 4.11.2015, indirizzate al Presidente ARO - a proposito della revoca della gara (Del. 4/2015) per asserite incongruenze tecnico-economiche nel Progetto rilevate dal Comune di Matino - precisava che il «"Piano d'Ambito" è stato approvato con deliberazione dell'Assemblea n. 1 del 20.03.2015 [...] che nella parte dispositiva stabiliva l'adozione della determinazione a contrarre». Invece, nella Del. 4/2015 «nulla veniva detto in merito alla eventuale revoca della deliberazione n. 1/2015».

Il RUP, quanto alle Deliberazioni dell'Assemblea ARO nn. 7 e 8 del 27.10.2015, osservava che la richiesta di indire una nuova gara indicava «contenuti e prestazioni non coerenti con il Piano d'Ambito» ed al fine di evitare l'illegittimità era necessario «rimodulare il bando in conformità dei rilievi e degli indirizzi di cui alla deliberazione n. 8/2015, che attenevano, con tutta evidenza, alla disciplina

---

<sup>22</sup> In proposito, l'Autorità ha riscontrato che: 1) la Igeco Costruzioni S.r.l. non ha annotazioni sul casellario informatico; 2) le criticità sul suddetto appalto erano sorte in fase, non di aggiudicazione ma, di esecuzione del contratto; 3) è cessata la misura cautelare disposta nei confronti del Presidente della società; 4) il suddetto provvedimento prefettizio è stato impugnato davanti al Tar; il contenzioso è ancora in corso.

<sup>23</sup> Note comunicate, altresì, alla Direzione regionale e alla Prefettura di Lecce.

propria del Piano d'Ambito». Pertanto, «s'imponessa, con carattere pregiudiziale, l'adozione da parte dell'Assemblea di un nuovo Piano, previa revoca di quello già approvato e vigente».

Il RUP, dunque, informava della vicenda la Direzione regionale - per le valutazioni circa eventuali procedure sostitutive, ex art. 14 c. 2, cit. - e l'Anac per la valutazione delle proroghe contrattuali in essere e di gestioni transitorie rispetto alle prescrizioni normative in materia.

L'11.11.2015 è stata acquisita al fascicolo la nota del comune di Matino alla Direzione regionale sulle suddette Determinazioni, alla quale è stata allegata la copia di Deliberazione del consiglio comunale n. 96 del 27.10.2015 concernente la ratifica della richiesta del Sindaco di revocare la gara bandita dall'ARO e il Verbale di seduta consiliare del 27 ottobre 2015, che ripercorre le tappe e le motivazioni, nonché, le contestazioni dell'opposizione, della richiesta di revoca della stessa gara.<sup>24</sup>

Sulla vicenda, l'Autorità, con la nota assunta il 17.11.2015, ha preso atto delle dimissioni del Presidente dell'ARO LE/9 rassegnate «alla luce delle tensioni degli ultimi mesi», poiché, «il “Piano d'ambito”, approvato nel marzo scorso, e la gara che ne è seguita, venivano messi in discussione dai sindaci dei comuni di Casarano, Matino e Ruffano (maggioranza in termini di quote seppure minoranza come numero di comuni) e il lavoro di due anni rischiava di andare perduto».

È stato eletto nuovo Presidente dell'ARO LE/9 il sindaco di Casarano, che ha dichiarato di voler contattare il CONAI «per curare tutte le attività propedeutiche all'integrazione del bando di gara, in cui sarà tenuto conto dei rilievi mossi e delle criticità evidenziate».

Dal carteggio tra i comuni di Parabita, Miggiano, Montesano e Specchia e la Prefettura di Lecce del 7.12.2015 è emerso che detti Sindaci non partecipavano alle sedute dell'Assemblea nelle quali si adottavano le delibere concernenti la revoca del bando (Delibere nn. 4, 7, 8 del 2015, cit.), poiché avevano già espresso il loro dissenso nell'Assemblea del 18.09.2015. Di conseguenza, chiedevano alla Prefettura «di sollecitare il Presidente a fornire, in tempi brevi, un dettagliato cronoprogramma circa la gara, al fine di consentire agli enti di gestire la fase transitoria senza ricorrere alle proroghe, attivando procedure ad evidenza pubblica, anche negoziata d'urgenza, ai sensi dell' art. 57, d.lgs. 163/2006, in ossequio a quanto precisato dalla Regione Puglia con la nota n. 5755 dell'11.06.2015 in tema di affidamenti nelle gestioni transitorie».

Inoltre, dalla nota del sindaco del comune di Montesano Salentino del 29.12.2015 è emerso il dissenso al conferimento di un incarico legale sullo stato attuale della procedura deciso al «solo scopo di dilatare i tempi per una definizione della questione».

I Sindaci di Parabita, Miggiano, Montesano e Specchia, con nota del 5.01.2016, si dissociavano dalle determinazioni assunte dall'Assemblea ARO con la delibera n. 12 del 29.12.2015, poiché non corrispondeva al vero che «solo “a seguito alla pubblicazione degli elaborati di gara sono stati visibili e comparabili i costi ascrivibili a ciascun comune facente parte dell'ARO” già riportati, invece, nella deliberazione n. 1 del 20.03.2015 con la quale l'Assemblea aveva approvato il “Piano d'Ambito”».

Nella nota si richiamava «l'ordinanza del TAR Lecce n. 235/2015 [rectius 255, del 26.05.2015] che condannava il Comune di Casarano (capofila) al rimborso delle spese di lite sostenute dall'ARO 9/LE affermando la piena legittimità della delibera di approvazione del Piano».

A seguito del parere legale, che «confermava di revocare la gara, di conseguenza, la delibera assembleare n. 1/2015 di approvazione del Progetto unico di ARO posto a base di gara», l'Assemblea

---

<sup>24</sup> A seguire, il 23.11.2015, è stata assunta la nota del comune di Matino indirizzata alla Direzione regionale con allegata la Deliberazione del Consiglio comunale esecutiva della Del. n. 96/2015, appena sopra menzionata.

ARO ha deliberato la riformulazione del Piano d'ambito e l'indizione della nuova gara (cfr. Delibera n. 2 del 5.02.2016 e Determinazione del RUP n. 2 del 9.02.2016, acquisite il 9.02.2016 e 10.02.2016).

## 6. Fascicolo 2117/2014

### **ARO 2/BT<sup>25</sup> (comuni di Andria, Canosa di Puglia, Minervino e Spinazzola)**

Con le segnalazioni dell'On. Giuseppe D'Ambrosio, acquisite il 14.07.2014, 7.10.2014, 17.10.2014 e 30.09.2015, è stata portata all'attenzione dell'Autorità la gestione e l'affidamento dei Servizi nel territorio comunale di Andria e Canosa di Puglia nonché di Minervino Murge e Spinazzola.

L'esponente ha segnalato l'appalto aggiudicato in data 15.03.2012, b.a. 90.271.916,00, oltre IVA, «in presenza di una sola offerta con un ribasso dello 0.42%» e l'estensione dello stesso contratto, ai sensi dell'art. 11 del R.D. n. 2440/1923 anche ai comuni di Spinazzola e Minervino Murge (delibera ARO 2/BT n. 3 del 27.06.2014).

Al riguardo, dalla documentazione allegata<sup>26</sup> agli esposti emerge che:

- nel 2011 i Comuni del Consorzio ATO BA/1 approvavano un Progetto per l'affidamento congiunto dei Servizi per i Comuni di Andria e Canosa di Puglia – aperto ai restanti comuni della provincia – cui era seguita una procedura aperta, indetta dallo stesso Consorzio, aggiudicata, in data 15.03.2012, alla *ATI Sangalli Giancarlo & C. S.r.l.* (mandataria) e *Ecolife S.r.l.* (mandante), contratto rep. n. 5/2012;
- il comune di Spinazzola con DGC n. 100 del 17.09.2012 aderiva all'ARO 2/BT «e per effetto in data 06.08.2013 sottoscriveva l'Atto aggiuntivo al contratto Rep. n. 5/2012 con il quale estendeva, ai sensi dell'art. 11, R.D. 2440/1923, il servizio al comune»; contratto rep. n. 6/2013;
- con Decreto del Commissario ad acta n. 2 del 12.03.2014 si costituiva l'Unione dei comuni ARO 2/BT, che subentrava nei rapporti attivi e passivi del suddetto Consorzio ATO Rifiuti Bacino BA/1 e con nota prot. n. 14 del 31.03.2014 si formalizzava la cessione dei contratti Rep. n. 5/2012 e 6/2012, con decorrenza 1.04.2014;
- l'ARO era «prossima al completamento del percorso amministrativo teso all'affidamento»;
- «il comune di Minervino svolgeva i Servizi con affidamento in proroga, in forza di ordinanze sindacali, scadenza 31.08.2014»;
- «la delibera assembleare n. 5 del 25.03.2011 prevedeva l'affidamento del “le estensioni dei Servizi appaltati che si rendevano necessarie nel periodo di durata contrattuale anche per l'adesione all'ARO 2/BT di altri comuni, nei limiti consentiti in materia di varianti in corso, al RTI aggiudicatario»;
- il Presidente dell'ARO chiedeva alla Regione, ai sensi dell'art. 11, R.D. n. 2440/1923, degli artt. 10 e 14, l.r. 24/2012, chiarimenti sull'«avvio di una nuova procedura da parte dell'ARO per l'affidamento dei Servizi per il solo comune di Minervino Murge»;
- la Regione rilevava la sua incompetenza in materia di controlli e di valutazione della legittimità dei percorsi individuati discrezionalmente dagli EE.LL. finalizzate a risolvere i problemi delle comunità amministrative e sollecitava il completamento degli organi dell'ARO.
- la Regione «in merito alle modalità di affidamento del servizio a livello di ARO rimandava all'art. 14, L.R. 24/2012», pertanto;

<sup>25</sup> L'Unione dei comuni ARO 2/BT è stata costituita con Decreto del Commissario ad acta n. 2 del 12.03.2014.

<sup>26</sup> “Richiesta chiarimenti per estensione a Comune di Minervino” del Presidente dell'ARO 2/BT alla Direzione regionale del 21.02.2014, riscontro della stessa Direzione del 13.03.2014 e Determina dirigenziale n. 3 del 27.06.2014.

- con Determina dirigenziale n. 3 del 27.06.2014 si affidava - «quale estensione contrattuale, ai sensi dell'art. 11 del R.D. n. 2440/1923 e dell'art. 4 del contratto di appalto Rep. n. 5/2012 - all'ATI Sangalli/Ecolife il servizio per il comune di Minervino Murge».

Le predette doglianze dell'On. D'Ambrosio si riferiscono ai comuni facenti parte dell'ex Consorzio ATO rifiuti bacino BA/1, le cui vicende sono state esaminate dall'Autorità a proposito del fascicolo 1552/2013 sulla gestione dei Servizi nel Comune di Spinazzola, ricadente nel territorio di competenza dello stesso Consorzio ATO rifiuti bacino BA/1.

In breve, l'Autorità, con nota prot. n. 142482 del 17.12.2014, chiedeva al Comune di Spinazzola, al Consorzio ATO Rifiuti Bacino BA/1 e Bacino BA/4, di comunicare i provvedimenti assunti a seguito della decisione del Consiglio di Stato, Sez. V, 8 ottobre 2014, n. 5007 che dichiarava l'inefficacia del contratto tra il Comune di Spinazzola e la società Sangalli Giancarlo.

Il Comune di Spinazzola, con nota acquisita il 21.01.2015, comunicava «l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente n. 37 del 19.11.2014 per la prosecuzione dei servizi sino al 28.02.2015 agli stessi patti e condizioni del contratto dichiarato inefficace dalla sentenza di cui sopra.

Il Consorzio ATO Rifiuti Bacino BA/1 - la stessa stazione appaltante competente ad affidare i servizi nei territori comunali di Andria e Canosa, di cui al fascicolo in esame - forniva riscontro, con nota acquisita il 12.01.2015, comunicando:

- «da messa in liquidazione del Consorzio e il subentro dell'ARO 2/BT in tutti i rapporti giuridici, tra cui il contratto di appalto rep. n. 5/2012 (Comuni di Andria e Canosa) e rep. 6/2013 (Comune di Spinazzola), a far data dal 1.04.2014»;
- di aver ricevuto mandato dall'ARO 2/BT di acquisire la disponibilità delle aziende pubbliche operanti sul territorio riguardo all'erogazione dei Servizi nei comuni di Spinazzola e Minervino nelle more della gara ARO; mancando tale disponibilità, il servizio è cessato in data 17.11.2014 e la sua erogazione garantita con l'adozione di un «provvedimento sindacale contingibile e urgente»;
- «che l'ARO 2/BT chiedeva alla Regione Puglia - quale organo di controllo - precise direttive sulle iniziative da adottare da parte dell'ARO in conformità all'art. 14 l.r. 24/2012, con precise richieste sulle modalità di indizione della gara ARO [...], cui la Regione forniva riscontro in data 26.11.2014.

Sulla vicenda, l'Autorità deliberava la Audizione del 11.03.2015 (v. sopra).

#### **7. Vicende relative ai comuni delle ARO della provincia di Foggia, in particolare, al comune di Rodi Gargano e al comune di San Marco in Lamis (ARO 5/FG - comuni di Rodi Garganico, Cagnano Varano, Carpino, Ischitella, Isole Tremiti, Peschici, San Marco in Lamis, San Nicastro Garganico e Vico del Gargano)<sup>27</sup>**

Il Prefetto di Foggia, per il comune di Rodi Gargano (ARO 5/FG), ha portato all'attenzione dell'Autorità la nota, acquisita il 5.01.2016, con la quale chiedeva al Sindaco chiarimenti, tra l'altro, sull'«ordinanza n. 87 del 9.11.2015, con cui era stato prorogato l'affidamento del servizio di igiene urbana fino al 31.3.2016» e sul «lo stato del procedimento relativo alla gara di cui alla delibera di Giunta comunale n. 254 del 20.10.2015».

Sulla questione è stato acquisito in atti il carteggio tra la Prefettura e il Comune, missive inviate all'Autorità per conoscenza e assunte il 9.09.2015, 16.10.2015, 5.11.2015 e 12.11.2015.

---

<sup>27</sup> Nell'ARO 5/FG gli Organi di governo sono stati definiti con Decreto del Commissario ad acta n. 2 del 18.06.2013 (cfr. nota del comune di Rodi Garganico, assunta il 18.01.2016). Dalla Determina dello stesso comune del 29.10.2015 si riscontra che: «ad oggi non risulta essere stato approvato il progetto».

In particolare, il Prefetto osservava che l'ordinanza sindacale contingibile e urgente n. 66 del 5.8.2015, ex art. 50, TUEL – che ordinava alla *GLAL Plast Servizi Igiene urbana ambientale S.r.l.* la prosecuzione dei Servizi fino al 30.9.2015, alle condizioni del contratto rep. 568/2006 (durata 6 anni, scad. 30.09.2012, come si evince dal Verbale di D.G.C. n. 75 del 31.05.2012) – interpretava «in maniera incoerente» la l.r. 24/2012 e la circolare prefettizia n. 4427/2015, poiché deduceva «che il comune non poteva in legittimità procedere ad indire una nuova gara». Inoltre, non conteneva alcun cenno alle note della Regione, n. 1968/2015 e n. 5755/2015 (v. par. 1.5.1).

Il Prefetto concludeva sollecitando l'Amministrazione ad indire la gara per l'affidamento dei Servizi per un periodo non superiore a 18 mesi, fermo restando l'inserimento della clausola risolutiva espressa nel caso in cui, prima di tale scadenza, fosse stato attivato il servizio d'ambito, rientrando il Comune nella ipotesi C della direttiva regionale (v. par. 1.5.1).

Alla Prefettura, da notizie informalmente assunte presso il Commissario ad acta, risultava, infatti, che l'ARO non aveva approvato neppure il “Progetto unico dei servizi”.

Il Sindaco riscontrando con nota, acquisita il 18.01.2016, precisava di aver già fornito le motivazioni sulla «questione relativa alla necessità, di fatto e legislativa regionale, di accedere a un affidamento del servizio sulla scorta di ordinanze contingibili e urgenti, almeno fino alla conclusione della procedura di gara in corso di espletamento».

Le vicende inerenti al Comune di Rodi Garganico si desumono, in particolare, dalla nota assunta il 12.11.2015, verosimilmente indicative di quelle che si sono e continuano a verificarsi in altri territori comunali della Puglia e che hanno determinato/determinano l'affidamento dei Servizi mediante procedure diverse da quelle ordinarie previste dal Codice dei contratti.

Nella suddetta nota, il Sindaco di Rodi Garganico affermava che:

- «il profilo legislativo ha imposto (e forse finanche impone, considerato che la normativa regionale in merito non è affatto mutata) alle amministrazioni di non indire procedure per l'affidamento del servizio in questione, ai sensi dell'art. 24, L.R. 24/2012»;
- il contratto d'appalto, rep. n. 568/2006, all'esito di gara pubblica, veniva stipulato tra il Comune di Rodi Garganico e l'ATI *Manutencoop Servizi Ambientali S.p.A.* (mandataria) e *Ladurner A.G. S.p.A.* (mandante);
- in data 30.9.2006 si sottoscriveva l'atto di cessione dell'azienda di proprietà della Manutencoop S.p.A. in favore della *Aimeri Ambiente S.r.l.*, subentrata nel contratto di appalto;
- il Comune, nonostante i gravi disservizi «integranti perfino il reato di interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità (portati a conoscenza della Procura della Repubblica di Foggia) era “costretto” a ordinare alla Aimeri Ambiente S.r.l. la prosecuzione dei Servizi fino al 31.12.2013 (contratto scaduto il 30.9.2012)»;
- con ordinanza n. 71 del 18.12.2013, considerati, da una parte, i gravi e reiterati inadempimenti del gestore «e, dall'altra, il disposto dell'art. 24, l.r. n. 24/2012», ingiungeva alla *Gial Plast S.r.l.* (attuale gestore) a «subentrare e garantire il servizio a far data dal 1.1.2014»;
- si adottavano le successive ordinanze sindacali sulla base degli stessi presupposti: «urgenza di provvedere» e «divieto legislativo di bandire nuove gare»;
- la Regione Puglia - solo con le note n. 1968 del 20.2.2015 e n. 5755 del 11.06.2015 - forniva una diversa interpretazione del citato art. 24, l.r. 24/2012, «al fine di superare la situazione di impasse e di consentire ai Sindaci di indire procedure a evidenza pubblica»;

- pertanto, solo la diversa interpretazione regionale «che, comunque, contraddiceva la lettera della norma» consentiva di affidare il servizio tramite gara;
- «in realtà, il Sindaco, sin dal 31.5.2012, in prossimità della scadenza del contratto, 30.9.2012, adottava atti di indirizzo agli Uffici comunali affinché provvedessero a predisporre il bando di gara;<sup>28</sup>
- nella seduta del 20.10.2015 la Giunta comunale approvava il progetto dandone comunicazione al Prefetto di Foggia con nota prot. n. 12811 del 30.10.2015».

Il Sindaco ha, poi, comunicato l'adozione della Determina a contrarre n. 178 del 29.10.2015 e la pubblicazione del bando di gara nella GURI n. 141, 30.11.2015<sup>29</sup> (cfr. nota del 15.01.2016, acquisita il 26.01.2016).

Il Prefetto, per quanto concerne il comune di San Marco in Lamis (ARO 5/FG), con nota assunta in data 11.01.2016, contestava – per le stesse motivazioni su evidenziate riguardo al comune di Rodi Garganico - l'ordinanza sindacale n. 62 del 28.09.2015, ex art. 191, d.lgs. 152/2006 e artt. 50 e 54, TUEL, con la quale si disponeva «la proroga dell'affidamento dei Servizi alla *società cooperativa di tipo B "Edilverde"* dal 1.09.2015 al 31.12.2015», alla quale è subentrata la *Edilverde S.r.l.* (cfr. ordinanza n. 64 del 2.10.2015).

Infine, ha comunicato quanto chiarito dalla stessa Prefettura e dalla Regione Puglia ai comuni della provincia di Foggia in merito agli affidamenti nelle gestioni transitorie. Nello specifico, con nota avente a oggetto “Raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti solidi urbani – regime transitorio”, assunta il 24.03.2015, il Prefetto ha comunicato ai Sindaci quanto stabilito dalla Regione Puglia sul regime transitorio, in occasione di un quesito rivolto dal Presidente dell'ARO 4/FG<sup>30</sup> (cfr. par. 1.5.1), che in pratica confermava l'orientamento espresso dalla stessa Prefettura nella circolare n. 4427/2015.

#### **8. ARO 1/BR Ovest (comuni di San Pancrazio Salentino, capofila, Erchie, Ceglie Messapica, Francavilla Fontana, Latiano, Oria, San Michele Salentino, Torre Santa Susanna, Villa Castelli)**

È pervenuta all'Autorità la copia dell'Atto di Denuncia – Segnalazione di alcuni consiglieri del Comune di San Pancrazio Salentino, assunta al prot. n. 10281 del 21.01.2016, sul fatto che il Sindaco e gli altri amministratori non avessero ancora provveduto a dare esecutività alla Delibera consiliare n. 2 del 4.05.2015, con la quale era stata accolta una petizione popolare, che, tra l'altro, proponeva «una variazione in diminuzione del costo del contratto» che avrebbe comportato un risparmio giornaliero pari a 1.500,00 €. Hanno, inoltre, segnalato la pendenza di «un contenzioso tra il prestatore di servizi e l'ARO, di valore pari a 17.132.285,85 €».

In proposito, da approfondimenti istruttori emerge che, con contratto n. 45072/09 e atto modificativo n. 45588/09, era stata affidata all'*ATI Monteco-Cogeir S.r.l.*, la concessione dei Servizi nel bacino di utenza ARO BR 1/Ovest (ex ATO BR/2), con decorrenza 1.03.2010 – 31.12.2018.

---

<sup>28</sup> «Delibera di G.c. n. 76 del 31.5.2012; delibera di G.c. n. 139 del 4.6.2014, contenente espresso avviso di “demandare al Responsabile del Settore per gli adempimenti di competenza da espletarsi entro e non oltre il mese di novembre corrente anno”; Delibera n. 240 del 12.11.2014 con la quale la O.c. preso atto del predetto divieto legislativo e della circostanza che l'ARO non aveva ancora bandito la gara, autorizzava ad adottare ordinanze d'urgenza per assicurare la prosecuzione dei Servizi; Delibera di O.c. n. 62 del 9.3.2015, con la quale esprimeva ulteriore avviso all'U.T.C. di bandire la gara; Delibera n. 179 del 22.6.2015 con la quale l'O.c. approvava il capitolato tecnico; Delibera n. 212 del 24.8.2015 con la quale la G.C. stabiliva che la gara doveva essere espletata senza eccedere il costo attuale».

<sup>29</sup> Base d'asta 2.191.147,05 €, durata 18 mesi, salvo gara ARO.

<sup>30</sup> ARO 4/FG - comuni di Apricena, Chieuti, Lesina, Poggio Imperiale, Rignano Garganico, San Paolo di Civitate, San Severo, Serracapricola e Torremaggiore.

## **9. ARO 2/TA (Comuni di Martina Franca, capofila, Crispiano, Laterza, Mottola, Palagianello e Statte)**

Nel corso dell'attività istruttoria sono emersi alcuni problemi sorti nella procedura aperta indetta dall'ARO 2/TA (data di pubblicazione 1.12.2014, data scadenza presentazione offerte 6.03.2015) per l'affidamento di un appalto settennale di € 73.092.289,75 (IVA esclusa), che hanno rallentato l'iter di gara e dunque il subentro del gestore ARO con conseguenti affidamenti diretti nei singoli Comuni.

In proposito, sul profilo di committente risulta pubblicata la Determinazione n. 22 del 22.01.2016 con cui è stata disposta l'aggiudicazione provvisoria al R.T.I. AVR S.p.A. – *Impresa Sangalli Giancarlo & C S.r.l.* (terza classificata).

Dalla Det. 22/2016 risulta che sono pervenute sette offerte: 1) R.T.I. Si.Eco. S.p.A. - Coiger Costruzioni S.r.l. - Impresa Del Fiume S.p.A., primo classificato, poi escluso per mancanza dei requisiti di ordine generale, ex art. 38, co. 1, lettere f) e g), d.lgs. 163/2006, oltre che per non aver prodotto la polizza fideiussoria relativa alla cauzione provvisoria; 2) Tra.De.Co. S.r.l., secondo classificato, anch'essa esclusa per mancanza del requisito di ordine generale di cui all'art. 38, co. 1, lett. i); 3) R.T.I. AVR S.p.A. - Impresa Sangalli Giancarlo & C srl - Teorema S.p.A.; 4) R.T.I. Monteco srl - Ciclat Ambiente Società Cooperative - Soc.Coop. Ciro Menotti; 5) R.T.I. Teknoservice S.r.l. - Azienda Servizi Vari S.p.A. - Raccolio S.r.l.; 6) R.T.I. Tek.R.A. S.r.l. - Avvenire S.r.l. (ammesso con riserva), 7. R.T.I. Gialplast srl - Bianco Igiene Ambientale S.r.l. escluso dopo la valutazione dell'offerta tecnica, avendo conseguito un punteggio inferiore a quello minimo (42/70) previsto dal disciplinare di gara.

## **10. ARO 4/BA (Comuni di Gravina di Puglia, Santeramo in Colle, Grumo Appula, Toritto, Poggiorsini, Altamura e Cassano delle Murge)**

Nell'ARO 4/BA la gara ARO non è gestita dall'Ufficio unico ARO (S.U.A.) ma dalla Consip,<sup>31</sup> che sta svolgendo la gara del valore di 143 milioni di euro per sette anni (prima esperienza di Consip) per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti, raccolta differenziata, trasporto, igiene urbana e servizi complementari per il territorio dell'ARO BA/4, per cui sono pervenute nove offerte.

Nel dettaglio hanno partecipato: 1. RTI Camassambiente S.p.A. - IGM Rifiuti industriali S.r.l.; 2. Tra.de.co S.r.l.; 3. RTI Dusty S.r.l. - Ditta Colombo Biagio S.r.l.; 4. RTI Ciclat Trasporti Ambiente Soc. Coop. - Monteco S.r.l.; 5. RTI Ambiente 2.0 soc consortile a r.l. - NAVITA S.r.l. - Dorenzo S.r.l.; 6. RTI Impresa Sangalli Giancarlo & C. S.r.l. - AVR S.p.A.; 7. RTI Teknoservice S.r.l. - Azienda Servizi Vari S.p.A. - Raccolio S.r.l.; 8. Linea Gestioni S.r.l.; 9. RTI TEKRA S.r.l. - Avvenire S.r.l. (cfr. comunicato Consip del 14.04.2015).

---

<sup>31</sup> Nel suddetto comunicato, Consip rileva che «la particolare complessità delle gare relative a questi servizi porta alla proroga della gran parte dei contratti vigenti e questa prassi, accanto all'affidamento alle municipalizzate, è il motivo delle poche gare nel settore» (valore complessivo del mercato 7 miliardi di euro).

## **11. ARO 2/BA<sup>32</sup> (comuni di Modugno, capofila, Palo del Colle, Binetto, Bitetto, Bitritto, Giovinazzo, Sannicandro di Bari)**

Nell'ARO 2/BA, con Determina a contrarre n. 882/2014 del 20.10.2015, è stata indetta una procedura aperta per l'affidamento del servizio di gestione, aggiudicata, con Determina dirigenziale n. 882 del 18.11.2015, alla *ATI CNS – Cogeir – Del Fiume*, «primo degli ARO non commissariati di Puglia».

L'incarico di redigere il progetto del servizio d'ambito è stato affidato, nel 2013, all'ente E.s.p.e.r. e il «Piano unitario dei Servizi» è stato adottato dall'Assemblea ARO nel 2014. Sono state presentate 6 offerte: 1. Linea Gestioni S.r.l., non ammessa alla successiva fase di gara, poiché il punteggio dell'offerta tecnica pari a 21,7 è risultato inferiore alla soglia minima; 2. ATI Econord S.p.A. (mandataria di Varese) e Tradeco S.r.l. (mandante di Altamura); 3. ATI<sup>33</sup> Sangalli Giancarlo S.r.l. (mandataria di Monza), AVR S.p.A. (mandante di Roma) e ASV (mandante di Bitonto), poi, escluso ai sensi dell'art. 38, co. 1, lett. c, d.lgs. 163/2006; 4. Consorzio Ordinario Ambiente due punto zero (di Assago), Aimeri Ambiente S.r.l. (mandataria di Rozzano) e ditta Pianeta Ambiente (mandante di Imperia), poi escluso,<sup>34</sup> 5. ATI CNS (mandataria di Bologna), Impresa del Fiume S.p.A. (mandante di Taranto) e Cogeir Costruzioni e Gestioni (mandante di San Vito dei Normanni - BR); 6. ATI Recupero Pugliesi (mandataria di Modugno - BA), Teknoservice (mandante di Piossasco-TO), Camassa Ambiente (mandante di Bari) e Tekneko S.r.l. (mandante di Avezzano-AQ). Pertanto, hanno proseguito l'iter di gara fino alla sua conclusione tre operatori economici.<sup>35</sup>

### **Valutazioni**

#### **1. Stato e criticità dell'applicazione della normativa in materia di affidamenti della gestione del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani a livello di ARO**

La ricostruzione delle complesse vicende riguardanti molteplici comuni e differenti ARO della Regione Puglia è di per sé rappresentativa del ritardo con cui i soggetti preposti attuano la normativa nazionale e regionale in materia. Dopo tre anni, il nuovo modello gestionale dei Servizi, nelle intenzioni del legislatore «trasparente, pro-concorrenziale ed efficiente», è ancora ben lontano dalla compiuta attuazione e dalla piena operatività.

---

<sup>32</sup>L'ARO 2/BA è stato costituito, attraverso sottoscrizione formale della convenzione, in data 8.03.2013. L'Ufficio di ARO è stato costituito con Delibera n. 2 del 22.03.2013 e con Delibera n. 14 del 17.04.2014 è stato approvato il «Progetto Unico dei Servizi».

<sup>33</sup> Dalla suddetta Determinazione risulta che «la Commissione ha accertato per la concorrente ATI Sangalli – AVR – ASV che, in data 26.01.2015, era stata depositata Sentenza del Tribunale di Monza n. 71/2015 di applicazione della pena (art. 444 e ss. c.p.p.) nei confronti di numerosi soggetti cessati dell'impresa Sangalli rilevando l'estrema gravità dei reati ascritti con riferimento alla moralità dell'impresa, peraltro, commessi in relazione ad una molteplicità di appalti analoghi ed a danno dell'interesse pubblico in tutto il territorio nazionale». «La Ambiente 2.0 e la Sangalli Giancarlo hanno presentato ricorso avverso l'esclusione sia in primo grado dinnanzi al TAR, dove sono risultate soccombenti in sede cautelare, che in secondo grado al Consiglio di Stato e condannate al pagamento delle spese processuali»

<sup>34</sup> Dalla predetta Determinazione risulta che «in seguito ai controlli effettuati dalla Commissione di gara sul casellario informatico dell'Anac sono stati rilevati per il Consorzio Ordinario Ambiente 2.0 costituito da Aimeri Ambiente Mandataria e Pianeta Ambiente Mandante, due recenti provvedimenti di risoluzione contrattuale ai danni dell'impresa Aimeri Ambiente s.r.l.». E, altresì, che «la Commissione ha inoltre compiuto una valutazione nel merito della gravità degli inadempimenti rilevati, reperendo altri due provvedimenti di risoluzione contrattuale non risultanti nel Casellario Informatico di ANAC, rilevando l'estrema gravità degli inadempimenti riscontrati, sia tecnici che amministrativi, in servizi analoghi e commessi proprio nel triennio 2011-2013».

<sup>35</sup> I ribassi offerti da ciascun concorrente sono stati: Econord – Tradeco 0,199%; CNS – Cogeir – Del Fiume 3,180%; Recupero Pugliesi – Camassambiente – Teknoservice – Tekneko 2,332%.

Tutti gli interventi normativi in materia che dovevano garantire economie di scala e migliore utilizzo delle risorse disponibili (efficienza gestionale), oltre che un maggiore potere di mercato verso i fornitori (economicità) - nel pieno rispetto dei principi comunitari e della legislazione sugli affidamenti del servizio di gestione dei rifiuti - sostanzialmente - hanno avuto l'effetto di cristallizzare lo stato degli affidamenti in essere al 2012.

Indicativo dello scostamento tra la normativa e la prassi amministrativa è l'ampio - pur ritardato - esercizio dei poteri sostitutivi regionali, disciplinati dalla l.r. 24/2012, affidati all'organo di governo regionale, ai sensi dell'art. 14, co. 2. Nonostante, tali poteri siano stati svolti secondo procedure rispettose dell'autonomia degli Enti locali, con la previsione della partecipazione alla procedura e di un termine per provvedere (v. par. 1.3 e 1.5.1), gli Enti locali hanno generalmente disatteso i termini stabiliti.

Sono stati nominati commissari ad acta per giungere alla stessa costituzione degli ARO o, nei pochi ARO costituiti entro il termine di legge, per porre in essere le condizioni necessarie all'affidamento del servizio a livello di ARO, o ancora per sbloccare l'iter di gara e addivenire all'aggiudicazione ad un unico gestore ARO (cfr. le Deliberazioni della Giunta regionale richiamate nel par. 1.5.2). Eppure:

- la legislazione regionale ha stabilito termini - perentori - entro cui i Comuni facenti parte dell'ARO dovevano costituirsi nelle forme previste dall'art. 10, co. 2, l.r. 14/2012 e l'Ufficio comune ARO doveva avviare «procedure conformi ai principi dell'UE e alle vigenti norme statali settoriali, aperte e trasparenti, volte a garantire un effettivo sviluppo della concorrenza» (art. 1, co. 5, l.r. 24/2012) per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani (art. 14, co. 1, l.r. 24/2012) (cfr. par. 1.1);
- il legislatore regionale ha previsto l'attivazione di poteri sostitutivi (v. art. 14, co. 2, l.r. 24/2012) e di seguito fissato termini - perentori - entro cui dovevano essere esercitati i poteri medesimi (art. 29, co. 5, l.r. 45/2013) (cfr. par. 1.3);
- la Giunta regionale ha affidato ai commissari ad acta pieni poteri per provvedere a tutti gli adempimenti necessari a bandire le procedure di gara e previsto che «in caso di immotivati ritardi da parte dell'ARO nell'adozione degli atti necessari all'attivazione della gara, previa comunicazione alla Giunta Regionale, dovessero individuare una stazione appaltante, al fine di completare la procedura di affidamento entro i termini previsti dalla normativa» (cfr. par. 1.4).
- con la sottoscrizione della Convenzione, i Comuni, ai sensi dell'art. 11, hanno preso l'impegno di «esercitare ogni utile attività collaborativa per consentire l'attuazione delle finalità della Convenzione» (cfr. par. 1.1).

Tuttavia, le scadenze dei singoli adempimenti procedurali, sintetizzati nella seguente tabella:

20.08.2012	legge regionale n. 24	24.08.2012 – 15.05.2013: regime transitorio
24.08.2012	Divieto ai Comuni di indire nuove procedure di gara	
23.10.2012	Individuazione degli ARO	
07.11.2012	Divieto ai Comuni di aggiudicare in via provvisoria	
20.12.2012	Modello organizzativo dell'ARO per lo svolgimento delle funzioni associate – schema di convenzione	
15.02.2013	Costituzione degli Enti locali parte degli ARO nelle forme previste	
15.05.2013	Attivazione delle procedure di affidamento	
20.11.2013	Misura di accelerazione delle procedure di affidamento dei servizi	
08.12.2013	Attivazione delle procedure sostitutive, ex art. 14, co. 2., con conseguente nomina dei commissari ad acta, per gli ARO senza "Progetto unico dei servizi" approvato	

31.12.2013	Esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione per gli ARO inadempienti all'obbligo di affidare l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto
Entro 30 giorni dalla notifica del decreto del commissario ad acta	Adozione di tutti gli atti necessari alla attivazione della procedura di gara da parte dell'Ufficio comune di ARO
Entro 7 giorni dalla data di trasmissione della documentazione per attivare la procedura di gara da parte del commissario ad acta all'Assemblea d'ARO	Presentazioni valutazione dei Sindaci

sono stati abbondantemente superate da tutti i soggetti tenute a rispettarle: a) dai Comuni, nel costituirsi nelle forme previste (cfr. par. 1.5.2); b) dagli Organi di governo degli ARO e dall'Ufficio comune ARO nel provvedere agli adempimenti necessari all'attivazione delle procedure di gara (cfr. parr. 1.5.2 e 4-7); c) dalla Giunta regionale, nell'esercitare i poteri sostitutivi (cfr. parr. 1.5.2 e 4-7); d) dai commissari ad acta, nell'individuare le S.A. al fine di completare la procedura di gara (cfr. parr. 4-7).

Inoltre, la costituzione dell'Autorità regionale<sup>36</sup> avrebbe potuto imprimere una spinta propulsiva all'attivazione delle gare, poiché, tra le sue attribuzioni rientrano: «l'analisi del mercato» e la «predisposizione dello schema-tipo dei bandi di selezione pubblica e i contratti di servizio» (cfr. par. 1.6), soprattutto, alla luce della riferita «particolare complessità delle gare relative ai servizi nel settore del valore complessivo di 7 miliardi di euro» (v. par. 10).

A ciò si aggiunga il ritardo con cui la Regione Puglia ha esercitato le sue funzioni di indirizzo e controllo anche in via sostitutiva.

Da una parte, soltanto in data 26.03.2015 - a distanza di quasi due anni dalla fine del regime transitorio (15.05.2013) e in seguito alle deliberazioni dell'Autorità - la Regione ha esercitato il potere di indirizzo per sciogliere i nodi interpretativi posti dall'art. 24, l.r. 24/2012 (cfr. par. 1.2), stabilendo «la non conformità alla normativa - come rilevato dall'Autorità - dell'interpretazione dell'art. 24 con ordinanze sindacali di proroga degli affidamenti scaduti o di affidamento diretto del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei RR.SS.UU.» e invitando genericamente a «affidare i Servizi mediante ricorso a procedure a evidenza pubblica, nelle more dell'espletamento delle relative gare ARO ».

Ancora successiva - 11.06.2015 - è la comunicazione di più puntuali indicazioni sulla modalità e sulle tempistiche di affidamento dei Servizi, in attesa del subentro del gestore ARO, a seconda dello stato di attuazione della disciplina normativa da parte degli ARO medesimi (v. par. 1.5.1); indicazioni che, comunque, taluni comuni tuttora disattendono (cfr. par. 5).

Dall'altro, la Regione Puglia ha esercitato con ritardo la funzione di controllo sugli Enti locali facenti parte dell'ARO anche in via sostitutiva, attraverso commissari ad acta.

Ad esempio, il termine per la costituzione dei Comuni parte delle ARO è il 15.02.2013, invece, recano data 13.05.2013 e 18.06.2013 le D.G.R. nn. 957 e 1157 con cui la «Giunta regionale ha provveduto all'attivazione delle procedure sostitutive nei confronti dei Comuni inadempienti nella costituzione degli ARO secondo quanto disposto dalla DGR 2877/2012» (v. nota 30).

Ancora, il termine di attivazione delle procedure sostitutive per gli ARO che non avevano approvato il «Progetto unico dei servizi» è il 8.12.2013 e per gli ARO che non avevano avviato le gare è il 31.12.2013. Invece, le delibere della Giunta regionale relative all'attivazione delle procedure sostituite riportano le date del 10.06.2014 (n. 1169) e 18.12.2014 (n. 2725), è, infine, del 14.04.2015 l'ultima DGR in merito (cfr. par. 10.2).

<sup>36</sup> Sulla importanza attribuita alla, ancora non costituita, Autorità regionale, si riporta quanto affermato, rispettivamente, dal Presidente della Giunta regionale e dalla stessa Giunta regionale nella D.G.R. 28 febbraio 2014 n. 219: «funzioni fondamentali e indispensabili per assicurare sul territorio regionale il rispetto dei principi di imparzialità, semplificazione, economicità ed efficacia nel settore» e «indispensabile l'Autorità, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1, co. 1, l.r. 19/2013 e art. 14, co. 5, l.r. 14/2012».

Alla mancata transizione dalla fase normativa alla compiuta fase operativa del nuovo assetto gestionale dei rifiuti potrebbe, verosimilmente, aver contribuito il fatto che il legislatore regionale, pur ponendo prescrizioni di portata significativamente innovativa nell'assetto organizzativo e gestionale dei rifiuti, ha stabilito tempi non del tutto congrui di attuazione, confidando che gli Enti locali spontaneamente dessero compimento alle prescrizioni nel momento della loro entrata in vigore.

Ha, inoltre, posto problemi interpretativi la disciplina transitoria contenuta nell'art. 24 (cfr. par. 1.2) e mostrato scarsa efficacia la previsione dei meccanismi sostitutivi, di cui all'art. 14, per addivenire - con tempestività - alla scelta del gestore ARO (cfr. par. 1.3 e parr. 4-7), i cui termini di attivazione, peraltro, sono stati stabiliti dopo oltre un anno dalla l.r. 24/2012, con un successivo intervento normativo (cfr. par. 1.3, ultimo capoverso).

Infine, ha contribuito anche l'inadeguatezza delle attività di programmazione, valutazione e rendicontazione, che, invece, costituiscono il fulcro del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, per un governo razionale e di organizzazione coordinata delle attività future dell'amministrazione.

Le risultanze istruttorie mostrano, sotto altro profilo, una non radicata cultura di condivisione della attività amministrativa, di un confronto costruttivo tra i rappresentanti delle comunità locali, che ha impedito una sintesi degli interessi locali tempestiva, stabile e produttiva di effetti nel contesto fattuale (v. par. 3), probabilmente indice di una Amministrazione locale più interessata al mantenimento dello *status quo* anziché perseguire - pur nel rispetto delle legittime prerogative e interessi locali - obiettivi sfidanti, migliorativi dello *status quo* medesimo, che nel caso di specie, coincidono con la prevenzione della corruzione nel mercato e la piena contendibilità del ricco mercato pugliese dei servizi di gestione unitaria dei rifiuti.

La diretta conseguenza di tutto ciò, corroborata dal quadro fattuale sopra evidenziato, è una situazione di stasi nel sistema degli appalti e delle concessioni in Puglia.

## **2) Criticità sulle modalità di affidamento frammentato della gestione del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti nei singoli territori comunali**

I ritardi e le inadempienze negli affidamenti della gestione del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti a livello di ARO, per le circostanze fin qui rappresentate, fanno sì che soltanto in pochi ARO è stato individuato il gestore unico (cfr. parr. 1.5.2 e 11) mentre in moltissimi territori comunali la teorica gestione unitaria dei servizi a livello di ARO è in pratica frammentata (cfr. parr. 4-7) e affidata nei singoli territori comunali ai medesimi operatori economici già aggiudicatari di risalenti contratti, ripetutamente prorogati, oppure destinatari di ordinanze sindacali contingibili e urgenti, ex art. 191, d.lgs. 152/2006, artt. 50 e 54, T.U.E.L., o beneficiari di ripetuti "affidamenti temporanei", ex art. 125, co. 10, lett. d) e art. 57, co. 2, lett. c), d.lgs. 163/2006 (v. parr. 4-7).

Fermo restando che il periodo transitorio doveva concludersi da tempo, si rammenta che l'Autorità è più volte intervenuta sui gravi effetti distorsivi che l'improprio utilizzo delle proroghe contrattuali produce sul libero confronto concorrenziale, da ultimo con la recente delibera n. 3 del 7/8 gennaio 2016, nella quale ha affermato che «è manifestamente contraria ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, di cui all'art. 2, co. 1, cit., atteso che l'istituto riveste carattere di temporaneità e di eccezionalità e si configura come un affidamento diretto» (sul punto cfr. anche il Comunicato del Presidente Anac del 4 novembre 2015).

Per ciò che concerne i provvedimenti contingibili e urgenti - a cui nella Regione Puglia si è fatto massiccio ricorso - adottati dai Sindaci richiamando sia l'art. 191, d.lgs. 152/2006 che gli artt. 50 e 54 del T.U.E.L. (cfr. parr. 4-7), si ritiene opportuno precisare quanto segue.

Quanto ai provvedimenti contingibili e urgenti aventi a oggetto "speciali forme di gestione dei rifiuti", ex art. 191 del Codice dell'Ambiente<sup>37</sup> si osserva, da un lato, che l'aumento del numero dei soggetti ai quali la loro adozione deve essere comunicata è chiaramente indicativo di un maggiore controllo statale teso a limitare il sistematico ricorso all'istituto da parte delle autorità locali, dall'altro, che la modifica operata dal d.l. 80/2008 al comma 4, è di stretta interpretazione, per cui nessuna forma speciale di gestione dei rifiuti può legittimamente protrarsi per più di 18 mesi.

A ciò si aggiunga - e nella questione de qua è un aspetto di particolare rilevanza - che la materia è profondamente regolata dal diritto comunitario, pertanto, in questo ambito l'adozione (sistematica) delle ordinanze contingibili e urgenti, aventi capacità derogatoria, presenta profili di illegittimità, ossia, il protrarsi di una gestione "derogatoria" dei rifiuti costituisce una chiara violazione delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione Europea.

Quanto al potere di ordinanza attribuito al Sindaco dal Testo Unico degli Enti locali, in via generale, dall'art. 54, co. 4, per "prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana" e, in via più circoscritta, dall'art. 50, co. 5, "in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica", si osserva che un limite al potere *extra-ordinem* è l'efficacia limitata nel tempo degli atti in cui si concreta, poiché, come stabilito dalla giurisprudenza amministrativa, l'atto non può rivestire il carattere della continuità e stabilità di effetti, eccedendo le finalità del momento, e non può essere destinato a regolare stabilmente una situazione o un assetto di interessi.

Come noto, poi, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti devono essere conformi ai principi generali dell'ordinamento giuridico e possono essere adottati soltanto ricorrendo i due presupposti della eccezionalità - presenza di un evento del tutto abnorme, accidentale, eccezionale, completamente inaspettato - e della contingibilità - sussiste l'esigenza di tutelare il bene pubblico con efficacia ed immediatezza al punto da non consentire l'utilizzo dei mezzi ordinari offerti dall'ordinamento, nel caso di specie, delle ordinarie procedure di scelta del contraente.

Non pare invece che le vicende siano eccezionali e completamente inaspettate ai Sindaci (v. parr. 4-7 e par. 1.1), soprattutto, alla luce del fatto che i Sindaci che adottano le ordinanze sindacali

---

<sup>37</sup> Il potere di ordinanza ex art. 191, secondo l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, "affianca e integra" quello attribuito al Sindaco dagli artt. 50 e 54 del T.U.E.L..

Articolo 191 (Ordinanze contingibili e urgenti e poteri sostitutivi)<sup>37</sup>

comma 1 «[...] qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti (nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea). Dette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministro della salute, al Ministro delle attività produttive, al Presidente della regione e all'ATO entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi.

In parentesi la novella normativa, di cui alla recente legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", artt. 44, co. 1 e art. 44, comma 2, G.U. n. 13, 18-01-2016;

comma 2. «entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare diffida il Presidente della Giunta regionale a provvedere entro sessanta giorni e, in caso di protrazione dell'inerzia, può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini».

contingibili e urgenti sono gli stessi Sindaci che compongono l'Assemblea dell'ARO, ossia l'"Organo di governo dell'ARO", e, pertanto, determinano (accelerano o rallentano) con le loro decisioni - e la loro capacità di indirizzo, programmazione e di coordinamento del nuovo modello gestionale - il cronoprogramma relativo agli affidamenti dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto a livello di ARO.

Gli stessi Sindaci - anche in caso di nomina del commissario ad acta - sono coinvolti nei singoli adempimenti; ad esempio, sono chiamati ad esprimere le loro valutazioni (entro 7 giorni dalla data di trasmissione) sulla documentazione per attivare la procedura di gara trasmessa all'Assemblea d'ARO dallo stesso commissario ad acta (v. par. 1.3).

In conclusione, le esigenze igienico-sanitarie devono trovare necessario e adeguato contemperamento con l'esigenza di dare celere e compiuta attuazione ad un assetto giuridico - pienamente vigente - per evitare che l'adozione di ordinanze sindacali contingibili e urgenti frammenti a livello territoriale l'affidamento dei Servizi che, al contrario, il legislatore ha espressamente affidato alla cura associata e congiunta dei Sindaci dei comuni di uno stesso ARO (cfr. art. 14, co. 1, l.r. 14/2012).

Per ciò che concerne gli "affidamenti temporanei" effettuati dalle stazioni appaltanti richiamando l'art. 125, co. 10, lett. d del Codice, basti evidenziare che le acquisizioni in economia di servizi sono ammessi per importi sotto soglia comunitaria, ampiamente superata nei contratti pubblici di servizi affidati dalle stazioni appaltanti.

Quanto, infine, agli affidamenti mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, motivati con la somma urgenza di provvedere, ex all'art. 57, co. 2, lett. c, d.lgs. 163/2006, l'Autorità sui presupposti tassativamente indicati nella richiamata lett. c, in linea con l'oramai consolidato orientamento giurisprudenziale, nella Delibera n. 3/2016, cit., ha stabilito che l'urgenza non deve essere addebitabile in alcun modo alla Stazione Appaltante per carenza di adeguata organizzazione o programmazione ovvero per sua inerzia. In tal senso è chiara la lettera della norma, di cui alla lett. c), nell'affermare che «le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stazioni appaltanti», poiché «l'estrema urgenza» deve «risultare da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti».

Se per un verso, l'urgenza potrebbe essere imputabile alla inerzia e alle inadempienze a livello di ARO, per altro verso, come sopra rappresentato, i soggetti dell'ARO altro non sono che diretta espressione degli stessi Enti locali: l'Assemblea dell'ARO è formata dai Sindaci e l'Ufficio comune d'ARO dal personale tecnico-amministrativo degli stessi Comuni (v. par. 1.1).

Pur prescindendo dalle suddette considerazioni, preme evidenziare che la procedura negoziata deve essere svolta attenendosi scrupolosamente a quanto disposto nel comma 6 dell'art. 57, che impone il «rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione» e stabilisce precise regole procedurali.

In proposito, l'Autorità ha fornito precise indicazioni nella determinazione n. 2 del 6 aprile 2011, cui si rimanda. In particolare, sul procedimento (par. 2.4), sulle modalità di effettuazione dell'indagine di mercato (2.5) e in ordine allo svolgimento della gara informale (par. 2.6).

### **3) Criticità sulle procedure di gara ARO in corso**

Si evidenziano, infine, alcuni rilevanti aspetti di criticità sulle procedure di gara in corso, che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi del nuovo assetto organizzativo e gestionale definito dal legislatore regionale, in particolare, riguardanti l'azione di prevenzione della corruzione e il corretto funzionamento delle dinamiche concorrenziali nel settore nonché il controllo della spesa pubblica e delle tariffe pagate dall'utenza.

1) Tra i partecipanti alle gare d'ambito in corso figurano anche operatori economici raggiunti da informativa antimafia interdittiva e/o soggetti a commissariamento, ex art. 32, d.l. 90/2014.

A titolo meramente esemplificativo, si fa riferimento:

a) alla *Sangalli Giancarlo & C. S.r.l.* che ha presentato offerte in varie gare ARO per aggiudicarsi ricche commesse pubbliche nella Regione Puglia, nonostante, nei suoi confronti sono stati avviati vari procedimenti di "commissariamento", ai sensi dell'art. 32, co. 1, d.l. 90/2014.

Nello specifico, la società ha presentato offerta, in R.T.I. con AVR S.p.A.: nella gara ARO 4/BA gestita da Consip del valore di 143 milioni di euro; nella gara ARO 2/BA dalla quale, tuttavia, è stata esclusa, ex art. 38, co. 1, lett. c);<sup>38</sup> nella gara ARO 2/TA del valore di oltre 73 milioni di euro che si è persino recentemente aggiudicata provvisoriamente (v. par. 9).

b) alla società *Avvenire S.r.l.* che ha due annotazioni sul Casellario informatico dell'Anac, ex art. 8, d.p.r. 207/2010, per la revoca di aggiudicazione definitiva (2013) e per l'adozione del provvedimento interdittivo antimafia e applicazione della misura di cui all'art. 32, co. 10, d.l. 90/2014 (2015). I giudici amministrativi hanno respinto i ricorsi avverso il provvedimento prefettizio, da ultimo il Consiglio di Stato il 29 gennaio 2016. Inoltre, in data 01.02.2016, la società ha presentato istanza di fallimento in proprio dinanzi al Tribunale Civile di Bari, sez. fallimentare (nota della società assunta il 04.02.2016).<sup>39</sup> La società ha presentato offerta nelle gare ARO, in R.T.I. con Tek.R.A. S.r.l.

2) Nelle gare ARO partecipano anche società a cui sono stati risolti i contratti di servizi analoghi per inadempimento o escluse da gare per mancanza dei requisiti di ordine morale, ex art. 38 del Codice.<sup>40</sup>

Ne sono un esempio, i casi della:

a) *SI.Eco. S.p.A.*, a cui il comune di Afragola ha risolto il contratto per inadempimento; la società ha presentato offerta nella gara ARO 2/BA e ARO 2/TA - risultando in graduatoria primo classificato - poi esclusa per mancanza di requisiti, ex art. 38, co. 1, lett. i;

b) *Tra.de.co. S.p.A.* che è stata esclusa dalla gara ARO 2/TA per mancanza dei requisiti, ex art. 38, co. 1, lett. f) e g); la società risulta tra i partecipanti della gara Consip;

c) *Aimeri Ambiente S.r.l.*,<sup>41</sup> tra i partecipanti della gara ARO 2/BA, dalla quale è stata esclusa, ex art. 38, co. 1, d.lgs. 163/2006.

3) Sotto un diverso aspetto, risultano incongruenze nella documentazione tecnico-economica a base di gara (cfr. par. 4), che generano una stima del valore del contratto, ex art. 29, d.lgs. 163/2006, non congrua e maggiori costi del servizio. Per tale ragione, alcuni comuni hanno chiesto la revisione dei corrispettivi pattuiti con il gestore d'ambito (v. par. 8).

Ciò, nonostante, gli Uffici comuni di ARO (S.U.A.) o i commissari ad acta, affidino a società esterne gli incarichi di redazione dei prospetti (cfr. parr. 4-7), in astratto i migliori consulenti del settore, atteso che

---

<sup>38</sup> La *Sangalli Giancarlo & C. S.r.l.* è il prestatore dei servizi nei comuni di Andria e Canosa di Puglia (contratto rep. 5/2012) oltre che nel comune di Spinazzola (contratto rep. 6/2012) per effetto di ordinanze sindacali contingibili e urgenti, nonostante, il contratto è stato dichiarato inefficace dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5007/2014, ed, inoltre, nel comune di Minervino Murge.

<sup>39</sup> La *Avvenire S.r.l.*, come già noto alla Direzione regionale, presta servizio nei comuni di Noci e Pugliano (A.R.O. 6/BA), Laterza e Castellaneta (A.R.O. 3/TA), Lizzano (A.R.O. 5/TA), Monteiasi (A.R.O. 4/TA), Grumo Appula (A.R.O. 4/BA), Zapponeta (A.R.O. 1/FG) e Isole Tremiti (cfr. Repubblica Bari del 8.11.2015).

Nella suddetta nota la società comunica che ha convenuto in giudizio gli amministratori prefettizi al fine di ottenere la declaratoria di responsabilità ex art. 32, co. 4, l. 114/2014, con condanna degli stessi al risarcimento dei danni subiti.

<sup>40</sup> Per completezza si evidenzia che le stesse società, avverso i provvedimenti amministrativi, hanno presentato ricorso davanti al giudice di prime cure; il contenzioso è ancora in corso.

<sup>41</sup> La *Aimeri Ambiente S.p.A.* è prestatore di servizi, con "affidamenti temporanei", nel Comune di Valenzano e, a seguito di ordinanze contingibili e urgenti per diversi anni lo è stata nel Comune di Rodi Garganico, nonostante, i gravi disservizi provocati al Comune «integranti perfino il reato di interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità».

tali incarichi devono essere aggiudicati mediante procedure ad evidenza pubblica; tali società di consulenza impiegano un lasso di tempo non breve per concluderli, generalmente, non meno di un anno.

Inoltre, la stessa documentazione, sottoposta alle valutazioni degli Enti locali, è stata dapprima approvata e, poi a seguito di nuove valutazioni, rimessa in discussione (v. par. 4).

I conseguenti attriti insorti tra gli Enti locali facenti parte dell'ARO sono stati risolti affidando incarichi di consulenza legale (ARO 9/LE) - con ulteriore esborso di risorse pubbliche - o mediante ricorsi al giudice amministrativo (ARO 11/LE), che esitano con la revoca della gara (ARO 9/LE) o l'annullamento del bando (ARO 11/LE).

Alla luce di quanto precede, appare evidente che le criticità, fin qui rappresentate, se non risolte con tempestività, potrebbero rendere inefficace il modello gestionale dei rifiuti in Puglia, voluto dal legislatore per conseguire economicità e per creare un sistema di appalti e concessioni immune dalle vecchie logiche clientelari, nonché capace di garantire l'apertura del mercato a operatori economici, moralmente idonei a contrarre con le Amministrazioni, ed efficienti nell'erogazione dei servizi con un minore esborso di risorse pubbliche e riduzione delle tariffe all'utenza.

Conclusivamente si ritiene necessario provvedere con tempestività al superamento delle gravi anomalie evidenziate, soprattutto, alla luce del fatto che in Puglia, a differenza di altre regioni italiane,<sup>42</sup> è stato percorso, pur se con ritardo, buona parte del cammino verso la compiuta attuazione del modello organizzativo e gestionale dei servizi, in linea anche con le prossime disposizioni normative (cfr. par. 3).

Nella Regione Puglia, infatti, si è provveduto alla perimetrazione degli ATO e degli ARO e alla formazione dei rispettivi organi di governo, e pertanto, il modello organizzativo, seppur oltre i termini di legge, oramai è compiuto.

Tuttavia, rimane da attuare la restante - relevantissima - parte concernente l'aspetto gestionale, in particolare, l'affidamento al mercato del servizio di gestione mediante procedure ad evidenza pubblica (par. 1) a tutela della concorrenza, primaria *ratio* anche del recente decreto attuativo della riforma sui S.P.L. in esame al Governo (v. par. 3)

Rimangono, infine, da definire meccanismi e strumenti efficaci per rendere le stesse procedure di gara, di cui all'art. 1, co. 5, l.r. 24/2012 (e la successiva fase di esecuzione delle prestazioni contrattuali) - concretamente - esenti da fenomeni corruttivi e di infiltrazione mafiosa, trasparenti e pro-concorrenziali, come, del resto, sancito anche dalle nuove direttive UE e dalla recentissima legge delega in materia,<sup>43</sup> che pongono in particolare rilievo i temi della lotta alla corruzione, della eliminazione dei conflitti d'interesse e della promozione della trasparenza nel settore degli appalti pubblici e dei contratti di concessione.

Tutto ciò considerato e ritenuto, il Consiglio

---

<sup>42</sup> In proposito, si veda il rapporto di Invitalia, aggiornato a gennaio 2016, sugli "Assetti organizzativi del servizio di gestione rifiuti urbani – stato di attuazione dei processi di riordino".

Consultabile sul sito <http://www.invitalia.it/site/new/home.html>.

<sup>43</sup> Legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), GU n. 23 del 29-1-2016.

## DELIBERA

- la ricostruzione delle complesse vicende riguardanti molteplici comuni e differenti ARO della Regione Puglia è rappresentativa del ritardo con cui i soggetti preposti attuano la normativa nazionale e regionale in materia di organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti nei territori comunali della Regione Puglia;
- gli interventi normativi che - formalmente - dal 2012 avrebbero dovuto garantire efficacia, efficienza, economicità della gestione e affidamenti mediante procedure trasparenti e pro-concorrenziali - sostanzialmente - hanno cristallizzato lo *status quo* degli affidamenti al 2012;
- lo scostamento tra la normativa e la prassi amministrativa è suffragata dal sistematico - pur in ritardo - esercizio dei poteri sostitutivi regionali anche mediante la nomina di commissari ad acta, di cui all'art. 14, co. 2. l.r. 24/2012, prima per giungere alla costituzione degli stessi ARO e, poi, per sbloccare l'*iter* di elaborazione dei Progetti unitari di servizio o al fine di bandire le gare e addivenire alla aggiudicazione dei contratti pubblici di servizi;
- la nomina dei commissari ad acta, in genere, non ha assicurato il rispetto delle scadenze dei singoli adempimenti procedurali per giungere con tempestività all'attivazione e alla aggiudicazione delle procedure di gara a livello di ARO;
- la Regione Puglia non ha celermente esercitato il potere di indirizzo per risolvere i problemi interpretativi posti dall'art. 24, l.r. 24/2012 sugli affidamenti nella gestione transitoria;
- gli Organi di governo degli ARO e la Regione Puglia, ciascuno per le proprie competenze, hanno mostrato carente capacità di definire le proprie strategie, di analizzare i processi, di valutare i risultati conseguiti e di risolvere efficacemente le criticità nell'attuazione del modello di gestione unitario dei servizi in esame a livello di ARO;
- i Comuni, a seguito dei ritardi e degli inadempimenti degli ARO (i cui Sindaci compongono l'Assemblea degli ARO, organo di indirizzo, programmazione e controllo dell'ARO, e il cui personale è destinato all'Ufficio comune di ARO, che opera come stazione unica appaltante), hanno continuato ad approvvigionarsi dai medesimi operatori economici aggiudicatari di risalenti contratti più volte prorogati, o destinatari delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti, ex art. 191 d.lgs. 152/2012, artt. 50, co. 5 e 54, co. 4, T.U.E.L., o beneficiari di continui "affidi temporanei", ex artt. 125 e 57, d.lgs. 163/2006, al di fuori delle ordinarie procedure di scelta del contraente previste dal Codice dei contratti pubblici a garanzia della massima trasparenza e contendibilità del mercato;
- le acquisizioni dei servizi in economia, di cui all'art. 125, co. 10, lett. d), d.lgs. 163/2006 non sono conformi al Codice, che ammette le stesse per importi sotto soglia comunitaria, ampiamente superata nei contratti pubblici di servizi affidati dalle stazioni appaltanti;
- il sistematico ricorso delle stazioni appaltanti alle proroghe contrattuali produce gravi effetti distorsivi sul libero confronto concorrenziale ed è manifestamente contrario ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, di cui all'art. 2, co. 1, cit., atteso che l'istituto riveste carattere di temporaneità e di eccezionalità e si configura come un affidamento diretto;
- il prolungato ricorso dei Sindaci alle ordinanze contingibili e urgenti, di cui all'art. 191 del Codice dell'ambiente, aventi capacità derogatoria, non è conforme all'ordinamento, poiché il protrarsi delle gestioni "derogatorie" dei rifiuti costituisce una violazione delle norme delle direttive UE in materia;

- il sistematico ricorso all'istituto delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti previste dal Testo Unico degli Enti locali non è conforme alla normativa, poiché riguardo al loro scopo, i predetti atti rivestono il carattere della continuità e stabilità di effetti, eccedendo le finalità del momento, e sono destinati a regolare stabilmente il sistema degli appalti nel settore dei rifiuti;
- la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara ex art. 57, d.lgs. 163/2006, motivata dalle stazioni appaltanti con l'urgenza di provvedere, può essere applicata se ricorrono - sostanzialmente - i tassativi presupposti di legge, di cui al comma 2, lett. c, e deve essere svolta secondo le garanzie procedurali di cui al comma 6 dell'art. 57 - nel «rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione» - nonché osservando le indicazioni fornite dall'Autorità nella Determinazione n. 2/2011, in particolare, riguardo al procedimento, alle modalità di effettuazione dell'indagine di mercato e allo svolgimento della gara informale;
- alle procedure di gara d'ambito partecipano anche operatori economici raggiunti da informativa antimafia interdittiva, annotati sul Casellario informatico dell'Autorità e nei cui confronti sono stati avviati vari procedimenti di "commissariamento", ex art. 32, d.l. 90/2014;
- l'anomalia di cui sopra e le criticità nella predisposizione degli elaborati tecnico-economici posti a base di gara ARO pregiudicano il reale confronto concorrenziale, la attrattività della domanda nei confronti di nuovi operatori economici, anche oltre i confini regionali, la capacità di individuare un gestore d'ambito moralmente idoneo a contrarre con il committente pubblico, la congrua stima del valore economico delle commesse pubbliche, ex art. 29, d.lgs. 163/2006, con effetti sulla spesa pubblica e sui tributi a carico dell'utenza;
- invita la Regione Puglia, cui sono attribuiti poteri di indirizzo e di coordinamento in materia, a porre in essere iniziative idonee: a) per rimuovere rapidamente le riscontrate criticità e garantire che, nel nuovo modello organizzativo e gestionale, l'affidamento della gestione dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei RSU nei territori comunali avvenga mediante gare effettivamente trasparenti e pro concorrenziali basati su una congrua documentazione di gara; b) per rendere efficaci gli strumenti amministrativi di prevenzione della corruzione nel sistema degli appalti e concessioni dei servizi *de quibus*, anche con il coinvolgimento dei Responsabili della prevenzione della corruzione; c) per garantire che i controlli degli organi di governo ARO sulla corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali dei gestori d'ambito siano stringenti e sostanziali;
- invita la Regione Puglia, per il tramite del competente Ufficio "Servizio Ciclo Rifiuti e Bonifica", a fornire aggiornamenti, mediante un quadro riepilogativo, sullo stato di attuazione del nuovo assetto organizzativo e gestionale alla data di ricezione della presente delibera, per ciascuna provincia e nell'ambito della stessa provincia per ciascun ARO, evidenziando: 1) lo scostamento tra i termini previsti e i termini effettivi con cui l'ARO provvede a ciascun adempimento necessario per l'attivazione delle procedure di gara e l'affidamento dei relativi contratti; 2) l'eventuale casistica elaborata sulle criticità segnalate dagli Enti locali in materia, 3) i nominativi dei RUP, la denominazione sociale, la P.IVA e la sede legale dei partecipanti alle gare, i ribassi offerti, i concorrenti esclusi con le relative motivazioni e gli estremi delle comunicazioni all'Autorità; 4) gli aggiudicatari; 5) l'eventuale contenzioso.
- dà mandato all'Ufficio vigilanza forniture e servizi di inviare la presente delibera al Presidente della Regione Puglia, all'Assessore "Qualità dell'ambiente - Ciclo Rifiuti e Bonifica, Rischio Industriale, Ecologia", all'Ufficio regionale "Servizio Ciclo Rifiuti e Bonifica", con l'invito a

- darvi riscontro, ai sensi dell'art. 16, co. 2, del Regolamento di vigilanza e accertamenti ispettivi, cit., entro 45 giorni dal ricevimento;
- dà altresì mandato allo stesso Ufficio di inviare la presente deliberazione ai segnalanti;
  - dispone l'invio della presente delibera, per eventuali profili di competenza, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari e alla Procura Generale della Corte dei Conti, ex art. 6, co. 13 del Codice dei contratti;
  - dispone, altresì, l'invio della presente delibera, per opportuna conoscenza, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

*Raffaele Cantone*

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 10 marzo 2016

Il Segretario, Maria Esposito

Documento formato pdf ()