



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

### **Deliberazione n. 17 del 12 novembre 2014**

Oggetto: Fascicolo 1521/2013 Servizio di igiene urbana nel Comune di Terlizzi

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

Stazione Appaltante: Comune di Terlizzi

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

#### Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 12 novembre 2014

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'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 della Direzione Vigilanza lavori, servizi e forniture;  
Vista la comunicazione delle risultanze istruttorie;  
Viste le controdeduzioni dei soggetti interessati.

#### **Considerato in fatto**

- Con esposto acquisito al protocollo dell'Autorità n. 55464 del 17.6.2013, l'esponente, TRA.DE.CO. s.r.l. (nel seguito denominato TRADECO), ha segnalato l'illegittimità della condotta del Comune di Terlizzi per non avere questi proceduto alla proroga, in suo favore, del contratto per il servizio di nettezza urbana ed igiene urbana nel territorio comunale, in scadenza il 31.12.2012, ad esso affidato in virtù di procedura di gara e successive proroghe e ordinanze sindacali contingibili ed urgenti - cui ne è seguito un contenzioso con l'ente locale - e per avere il Comune affidato direttamente detto servizio - nelle more dell'indizione della gara da parte del



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

competente A.R.O. 1 - alla società Azienda Servizi Vari S.p.A.(nel prosieguo denominata ASV)<sup>1</sup>, società a capitale misto del Comune di Bitonto<sup>2</sup>.

- Con nota prot. n. 88754 del 23.9.2013, l'ufficio Vi.Co. SF 2 operante presso l'Autorità, ha avviato un'istruttoria nei confronti del Comune di Terlizzi (di seguito denominato SA) e ha richiesto informazioni e documentazione al fine di poter consentire un puntuale esame della questione rappresentata.
- In riscontro alla comunicazione di avvio del procedimento:
  - a) l'esponente ha inviato una nota integrativa, acquisita al protocollo dell'Autorità n. 101129 del 21.10.2013, in cui ha illustrato ulteriormente l'oggetto delle proprie doglianze, avanzate anche in sede giurisdizionale innanzi il TAR Puglia e il Consiglio di Stato;
  - b) il Comune di Terlizzi, con nota acquisita al protocollo dell'Autorità n. 120750 del 4.12.2013, ha fornito elementi informativi e documentali.
- Con nota acquisita al protocollo dell'Autorità n. 28846 del 3.3.2014, alcuni consiglieri comunali del Comune di Terlizzi hanno segnalato le descritte criticità e l'adozione di altre due ordinanze sindacali contingibili ed urgenti<sup>3</sup>, con cui è stato reiterato l'affidamento diretto del predetto servizio per ulteriori sei mesi, sino al 15.1.2014, con la conseguenza che il servizio in esame risulta essere stato affidato alla società ASV per una durata complessiva di un anno e per un importo complessivo ammontante a oltre 3 milioni di euro.
- Con relazione prot. n. 58558 del 21.5.2014, la questione è stata deferita al Consiglio dell'Autorità che, nell'adunanza del 20 giugno 2014 (verbale n. 19), ha condiviso le risultanze istruttorie e ne ha approvato la comunicazione ai soggetti interessati.
- Le risultati istruttorie sono state comunicate al Comune di Terlizzi e all'esponente con nota prot. n. 81814 del 18.7.2014.
- In esito a tale comunicazione, la ditta TRADECO (con note acquisite al protocollo dell'Autorità n. 87329 dell'1.8.2014 e n. 87420 del 4.8.2014) e il Comune di Terlizzi (con nota acquisita al protocollo dell'Autorità n. 83615 del 23.7.2014), hanno chiesto audizione innanzi al Consiglio. Il Comune ha confutato gli esiti istruttori, confermando tutto quanto già esposto nella propria precedente comunicazione. Ha affermato, altresì, di avere correttamente interpretato la legge regionale 20 agosto 2012, n.24 (Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali) e, in particolare, l'art. 24 della stessa, inteso nel senso di avere introdotto il divieto per i singoli comuni di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi in esame, anche solo per l'aggiudicazione in via provvisoria degli stessi, e che tale interpretazione è stata più volte affermata anche da sentenze del TAR Puglia «nel senso di riconoscere in capo ai Comuni la sola ed esclusiva possibilità di affidare il servizio in

<sup>1</sup> Inizialmente l'affidamento è stato disposto per la durata di tre mesi, mediante due ordinanze contingibili ed urgenti n. 1/2213 del 10.1.2013 e n. 7 del 5.3.2013, poi estesa per altri tre mesi, sino al 15.7.2013, con una terza ordinanza sindacale n. 10/2213 del 13.4.2013.

<sup>2</sup> Secondo l'esponente, ASV non poteva conseguire affidamenti *in house* al di fuori del territorio del comune di Bitonto e, comunque, senza espletamento di una gara per l'individuazione del socio privato; a tal fine, ha richiamato una delibera dell'Autorità in tal senso.

<sup>3</sup> Ordinanze n. 20 del 15.7.2013 e n. 24 del 15.10.2013.



## Autorità Nazionale Anticorruzione

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

parola esclusivamente a mezzo di provvedimenti di natura contingibile ed urgente, essendo preclusa ai singoli comuni ogni potestà contrattuale e quindi ogni possibilità di esperire procedure ad evidenza pubblica». A conferma del proprio operato, il Comune ha, infine, richiamato la sentenza resa nel contenzioso tra l'amministrazione e l'esponente, Cons. St., sez. V, 11 luglio 2014 n. 3563, con cui il giudice amministrativo ha dichiarato inammissibile l'appello della ditta TRADECO<sup>4</sup>.

- In data 16 settembre 2014, si è tenuta l'audizione dinanzi il Consiglio dell'Autorità, cui ha partecipato l'avv. Aldo Loiodice, nella sua qualità di consulente legale della ditta TRADECO, che si è rimesso alle memorie prodotte e ha ribadito quanto ivi rappresentato; non era presente l'avv. Ugo Patroni Griffi, nella sua qualità di consulente legale del Comune di Terlizzi, a causa di un impedimento. Il Consiglio, ritenendo l'istruttoria matura per la decisione, ha deliberato di non concedere nuova audizione al Comune di Terlizzi.
- In relazione alla decisione del Consiglio, all'amministrazione comunale è stato concesso ulteriore termine per deposito di eventuali memorie, che sono state acquisite al protocollo dell'Autorità n. 104854 del 26.9.2014. Con esse il Comune di Terlizzi ha reiterato la propria richiesta di audizione a tutela del proprio diritto di difesa e di contraddittorio e ha ribadito quanto già rappresentato nelle proprie precedenti comunicazioni in relazione alla mancata reiterazione dell'affidamento dei servizi in esame all'esponente TRADECO e all'affidamento degli stessi, a decorrere dal 16 gennaio 2013, in favore della « società pubblico/privata denominata Azienda Servizi Vari Spa». In particolare, la SA ha ritenuto che la già illustrata sentenza, Cons. St., sez. V, 11 luglio 2014 n. 3563, abbia confermato il giudizio d'inammissibilità del ricorso di TRADECO (già espresso nella sentenza TAR Puglia n. 1843/2013) e, da un lato, ha statuito che TRADECO «non può vantare alcuna posizione contrattualmente qualificata rispetto allo svolgimento del servizio»; dall'altro, ha affermato che «risulta ineccepibile il *modus operandi* dell'Amministrazione Comunale di Terlizzi nell'ambito della situazione di parte di diritto venutasi a determinare»<sup>5</sup>. La SA ha riaffermato, altresì, che sussiste per i comuni il divieto espresso di indire la gara per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani (in virtù della l.r. 24/2012 della Regione Puglia contenente norme per la disciplina dei Servizi pubblici locali)<sup>6</sup> e che «la piena correttezza e legittimità» dell'operato del Comune di Terlizzi è attestata dalla citata sentenza del Consiglio di Stato, che ha giudicato il ricorso della ditta

<sup>4</sup> Con tale sentenza il giudice dell'appello ha ritenuto che TRADECO fosse priva di un legittimo titolo alla definizione dell'impugnazione ed ha affermato, tra l'altro, che «b) in base alla disciplina transitoria sancita dalla l.r. n. 24 del 2012 (artt. 8, co. 6, e 24, co. 1 e 2, cit.) è vietato ai comuni facenti parte degli A.r.o. individuati dalla regione sia di bandire nuove procedure di gara, sia di dare corso ad aggiudicazioni provvisorie relative a selezioni indette in precedenza», ed ancora, nel merito, che «l'annullamento delle ordinanze non avrebbe comportato, quale effetto conformativo, la necessità per l'amministrazione di ripristinare il rapporto contrattuale con la TRADECO (oramai definitivamente estinti), ovvero di bandire una gara (sia a regime che in via transitoria) stante i divieti imposti dalla legge regionale».

<sup>5</sup> Controdeduzioni del Comune di Terlizzi.

<sup>6</sup> L'art. 24, comma 2, l.r. 24/2012 - disciplinante la fase transitoria nel settore dei rifiuti - prevede il divieto per i comuni di aggiudicare in via provvisoria le gare ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti urbani dalla data di pubblicazione della delibera di perimetrazione dei relativi ambiti di raccolta ottimale (ex art. 8, comma 6, stessa legge). L'art. 14, comma 1, prevede l'obbligo per gli enti locali di gestire i predetti servizi costituiti in unione di comuni ovvero convenzionati ai sensi dell'art. 30 d.lgs. 267/2000, in conformità al modello organizzativo approvato dalla giunta regionale con delibera 2877/2012.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

TRADECO, oltre che inammissibile, infondato nel merito, riportando nelle motivazioni: «in base alla disciplina transitoria sancita dalla Legge regionale n. 24 del 2012 [...] è vietato ai comuni facenti parte degli A.r.o. individuati dalla regione sia di bandire nuove procedure di gara, sia di dare corso ad aggiudicazioni provvisorie relative a selezioni indette in precedenza»<sup>7</sup>.

#### **Ritenuto in diritto**

Sulla normativa

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

#### Sui servizi pubblici locali

A seguito della dichiarazione d'incostituzionalità della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica<sup>8</sup>, dopo una breve fase caratterizzata dall'applicabilità immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria dettata in materia di contratti pubblici<sup>9</sup>, la nuova disciplina nazionale di tali servizi<sup>10</sup> ha ribadito la sussistenza dell'obbligo del rispetto della disciplina europea e dei principi comunitari di par condicio, economicità, trasparenza e pubblicità nell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Ha imposto, quindi, l'obbligo di adeguare entro il termine del 31.12.2013 gli affidamenti non in regola con la normativa europea, pubblicando entro tale data la relazione illustrativa degli affidamenti programmati, con cessazione degli stessi, ove non regolarizzati, alla data del 31.12.2013<sup>11</sup>. Al fine di garantire la continuità del servizio, in deroga a quanto sopra, ove a tale data la procedura di gara sia stata già indetta (pubblicando la relazione da parte dell'ente responsabile dell'affidamento ovvero dall'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale ottimale e omogeneo, ove previsto), il servizio continua ad essere espletato dai gestori già operanti sino al subentro del nuovo gestore e comunque non oltre il termine del 31.12.2014, al cui avverarsi l'affidamento non conforme cessa<sup>12</sup>.

La suddetta normativa<sup>13</sup> ha, inoltre, espressamente stabilito l'applicabilità alla gestione dei rifiuti della disciplina dettata per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, dall'art. 3bis decreto-legge

<sup>7</sup> Cons. St., sez. V, 11 luglio 2014 n. 3563.

<sup>8</sup> La Corte Costituzionale, sentenza n. 199 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina dei servizi pubblici locali dettata dall'art. 4 d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011, e s.m.i.

<sup>9</sup> In conformità alla sentenza della Corte Costituzionale n. 24 del 2011.

<sup>10</sup> Art. 34, commi 20-27, decreto-legge 18.10.2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), come modificato dalla legge di conversione 17.12.2012, n. 221.

<sup>11</sup> L'art. 34, commi 20 e 21, d.l. 179/2012, convertito dalla l. 221/2012, prevede che la relazione, da pubblicarsi sul sito internet dell'ente affidante, deve indicare la forma di affidamento e le ragioni di tale scelta nonché la sussistenza dei requisiti per essa previsti dall'ordinamento europeo e deve definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale, indicando le compensazioni economiche ove previste. Gli enti locali, da ultimo, ai sensi dell'art. 13, comma 25bis, del d.l. n. 145 del 23.12.2013, così come introdotto dalla legge di conversione n. 9 del 21.02.2014, sono tenuti, altresì, a inviare la predetta relazione all'Osservatorio per i servizi pubblici locali tenuto presso il Ministero dello Sviluppo economico, che le pubblicherà sul proprio portale telematico (contenente i dati inerenti l'applicazione sul territorio della disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica).

<sup>12</sup> Art. 13, commi 1 e 3, d.l. 30 dicembre 2013, n. 150, pubblicato sulla GURI del 30.12.2013 n. 304 ed entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15).

<sup>13</sup> Art. 34, comma 23, d.l. 179/2012, convertito dalla l. 221/2012.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

13 agosto 2011 n.138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148<sup>14</sup>; questa prevede che le funzioni inerenti l'organizzazione dei suddetti servizi, la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe (per quanto di competenza), l'affidamento della gestione degli stessi e il relativo controllo «sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1»<sup>15</sup>. Tali enti di governo dovevano essere istituiti o designati dalle Regioni entro il termine del 30.6.2012, termine che operava «anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti», facendo salva, in ogni caso, l'organizzazione dei servizi pubblici locali in ambiti territoriali ottimali ove già prevista da normativa nazionale di settore attuativa di specifiche direttive europee o ai sensi di disposizioni regionali che hanno già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali coerenti con le previsioni della norma stessa (tra cui certamente rientra la gestione dei rifiuti); scaduto il suddetto termine, provvede il Consiglio dei Ministri che esercita i poteri sostitutivi per organizzare la gestione dei servizi in ambiti o bacini territoriali e omogenei<sup>16</sup>. Recentemente, la normativa ha previsto, altresì, che la mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito ai sensi dell'art. 3bis, comma 1, d.l. 138/2011 convertito in l. 148/2011 o la mancata deliberazione dell'affidamento dei servizi de qua entro il termine del 30.6.2014, comporta l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Prefetto territorialmente competente, che è tenuto a completare la procedura di affidamento entro il termine del 31.12.2014, scaduto il quale gli affidamenti si intendono cessati a tale data<sup>17</sup>.

Allo stato attuale, dunque, i servizi pubblici locali - sia quelli a rete, organizzati in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, sia quelli non a rete - devono essere affidati assicurando il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione nonché adeguata informazione alla collettività di riferimento, sia da parte di Regioni, Province, Comuni o enti di governo locali (dell'ambito o del bacino territoriale ottimale e omogeneo), sia del prefetto (in caso di esercizio dei poteri sostitutivi), mediante procedure ad evidenza pubblica - che è la forma preferenziale di affidamento poiché elemento di valutazione della virtuosità degli enti, ai sensi dell'art. 20, comma 2, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111<sup>18</sup> ovvero mediante altre forme di affidamento, ove sussistano i requisiti per esse previsti dall'ordinamento europeo (ad es. affidamento in house).

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

Per i servizi pubblici locali, a rete e non, invece, il termine ultimo per l'adeguamento degli

---

<sup>14</sup> L'art. 3bis d.l. 138/2011 - non travolto dalla pronuncia d'incostituzionalità dell'art. 4 del medesimo decreto - è stato introdotto dall'art. 25 decreto-legge 24.1.2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito dalla l. 27/2012.

<sup>15</sup> Art. 3bis, comma 1bis, d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011.

<sup>16</sup> Art. 3bis, comma 1, d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011.

<sup>17</sup> Art. 13, commi 2 e 3, decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15.

<sup>18</sup> Art. 3-bis, comma 3, d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

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

#### Sulla gestione integrata dei rifiuti

La gestione integrata dei rifiuti urbani è disciplinata dalla Parte IV, Titolo I, del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Tale decreto, che ha abrogato, recependone le disposizioni, il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), ha apportato originariamente significative novità alla disciplina preesistente in materia di gestione dei rifiuti urbani, organizzandola all'interno di singoli Ambiti Territoriali Ottimali – ATO<sup>19</sup>, in modo da superare la frammentazione delle gestioni, attraverso il “servizio di gestione integrata dei rifiuti”. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, le regioni avrebbero dovuto prevedere, con apposita legge regionale, la costituzione delle Autorità d'Ambito da parte dei Comuni ricadenti nel medesimo Ambito Territoriale Ottimale, cui gli stessi avrebbero dovuto obbligatoriamente partecipare e demandare l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione dei rifiuti<sup>20</sup>; a tali Autorità veniva trasferito l'esercizio delle competenze dei Comuni in materia di gestione integrata dei rifiuti<sup>21</sup>. La predetta parte IV della normativa è stata, poi, oggetto di numerose modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive)<sup>22</sup>. Il quadro delle competenze da essa delineato, è stato in parte modificato con la soppressione delle Autorità d'Ambito di cui sopra, da ultimo entro la data del 31.12.2012<sup>23</sup>, con attribuzione delle funzioni dalle stesse già esercitate nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, mediante leggi regionali. In estrema sintesi,

<sup>19</sup> Gli ATO dovevano essere delimitati dalle Regioni, con il piano regionale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della parte IV del d.lgs. 152/2006.

<sup>20</sup> Art. 201 d.lgs. 152/2006. Tale norma è stata, poi, abrogata - contestualmente alla soppressione delle autorità d'ambito - dalla legge 26 marzo 2010 n. 42, che ha convertito in legge il decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (pubblicata in GURI il 27.3.2010 ed entrata in vigore il giorno successivo, il 28.3.2010), decorso un anno dall'entrata in vigore della l. 191/2009. Difatti, la l. 42/2010 ha introdotto il comma 1quinquies dell'art. 1 del d.l. 2/2010, che ha introdotto il comma 186bis dell'art. 2 legge 23 dicembre 2009, n. 191, con cui sono state soppresse le Autorità d'Ambito. La l. 42/2010 ha previsto che l'art. 201 fosse efficace in ciascuna regione sino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali che dispongono il trasferimento delle funzioni delle soppresse autorità d'ambito ai nuovi soggetti a ciò designati e comunque non oltre il predetto termine iniziale di un anno, che successivamente è stato ripetutamente prorogato sino al 31.12.2012.

<sup>21</sup> I Comuni ricadenti nel medesimo ambito territoriale, in virtù dell'art. 201, avrebbero dovuto cooperare tra di loro nelle forme e nei modi stabiliti dalla Regione; avrebbero concorso, altresì, nell'ambito delle attività svolte a livello di ambito territoriale, alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati e alla disciplina della gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti.

<sup>22</sup> Il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, reca disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 e abroga alcune direttive.

<sup>23</sup> Art. 1, comma 1-quinquies, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito dalla legge 26 marzo 2010, n. 42 che ha introdotto il comma 186bis dell'art. 2 l. 191/2009, con cui ha soppresso le autorità d'ambito, inizialmente entro un anno dall'entrata in vigore della legge 191/2009, cioè entro il 1.1.2011. Successivamente, tale termine è stato prorogato dall'art. 1, comma 1, d.l. 225/2010 (convertito, con modificazioni, dalla l. 10/2011), dall'art. 1, comma 1, d.p.c.m. 25 marzo 2011, e da ultimo dall'art. 13, comma 2, d.l. 216/2011 (convertito, con modificazioni, dalla l. 14/2012), sino al 31 dicembre 2012.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

al fine di organizzare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le regioni ne demandano l'organizzazione, l'affidamento e il controllo (originariamente attribuiti alle sopresse Autorità d'Ambito), a soggetti individuati con legge, come sopra, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze di altre amministrazioni pubbliche. I soggetti così individuati, da un lato, adottano un piano d'ambito con cui organizzano il servizio e individuano gli obiettivi da perseguire al fine di garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza; dall'altro, affidano le attività di realizzazione, gestione ed erogazione del servizio (incluse le attività di gestione e realizzazione degli impianti) ovvero le attività di raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati (prodotti all'interno dell'ATO), nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale sull'evidenza pubblica, mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento di servizi pubblici locali (in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7, TUEL<sup>24</sup>), per una durata non inferiore a 15 anni<sup>25</sup>.

Sino all'avvio dell'attività da parte dell'aggiudicatario della gara, indetta dai soggetti di cui sopra, i Comuni continuano la gestione dei rifiuti in regime di privativa (nelle forme della società di capitali scelta con gara, società mista il cui socio operativo sia stato scelto con gara, società in house)<sup>26</sup>; parimenti, i soggetti che esercitano il servizio, anche in economia, alla data di entrata in vigore della norma, continuano a gestirlo sino all'istituzione e organizzazione del servizio da parte dei predetti soggetti, a ciò designati dalle regioni<sup>27</sup>.

La normativa prevede, infine, la possibilità per i sindaci, presidenti di giunta provinciale o regionale, di emettere ordinanze contingibili ed urgenti per il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga a disposizioni di legge vigenti, motivate da situazioni di eccezionale e urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente e dall'impossibilità di provvedere altrimenti, al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente, per un periodo massimo di 6 mesi, con possibilità di reiterarle per un periodo massimo di 18 mesi<sup>28</sup>.

Le competenze dei comuni in materia, sono state, da ultimo, precisate nel 2012, con l'indicazione che sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione: «l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi»<sup>29</sup>, il cui esercizio per l'ente titolare è obbligatorio<sup>30</sup>.

Pare opportuno, dunque, segnalare un apparente contrasto tra la normativa sui servizi pubblici locali e la normativa settoriale sulla gestione dei rifiuti, dovuto alla frammentarietà dei ripetuti interventi

<sup>24</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, TUEL).

<sup>25</sup> Artt. 201, comma 6, e 203, comma 2, lett. c), d.lgs. 152/2006.

<sup>26</sup> Art. 198, comma 1, d.lgs. 152/2006.

<sup>27</sup> Art. 204, comma 1, d.lgs. 152/2006.

<sup>28</sup> Art. 191 d.lgs. 152/2006. Solo per il Presidente della Regione è prevista la facoltà di adottare le suddette ordinanze, d'intesa con il Ministro dell'Ambiente, oltre i predetti termini. Il Presidente della Giunta regionale, entro 120 gg., dall'adozione delle predette ordinanze contingibili ed urgenti, promuove e adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti; in caso di inerzia, interviene il Ministro dell'ambiente, dapprima con diffida e poi con l'adozione di iniziative sostitutive.

<sup>29</sup> Art. 14, comma 27, d.l. 78/2010 convertito dalla l. 122/2010, così modificato dall'art. 19, comma 1, lett. a), d.l. 95/2012, convertito dalla l. 135/2012.

<sup>30</sup> Art. 14, comma 26, d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010.



## Autorità Nazionale Anticorruzione

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

normativi succedutisi nel tempo.

Da un lato, infatti, si prevede che le funzioni inerenti l'organizzazione, la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe, l'affidamento della gestione dei rifiuti e il relativo controllo, siano esercitate «unicamente da parte degli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei», istituiti o designati dalle regioni<sup>31</sup>; dall'altro, che sono funzioni fondamentali dei Comuni «l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi», da esercitarsi obbligatoriamente a cura degli stessi<sup>32</sup>.

Dall'analisi sistematica della normativa, emerge, tuttavia, come tale contrasto sia solo apparente; difatti, il legislatore ha inteso attribuire, in primo luogo ai comuni, la funzione di organizzare e gestire i servizi di raccolta e quella di avviare allo smaltimento e al recupero i rifiuti urbani (in conformità alla ripartizione di competenze effettuata dalla Costituzione), il cui esercizio è per essi obbligatorio; in secondo luogo, ha previsto l'esercizio "associato" di tali funzioni, da parte degli enti locali titolari delle stesse (ricadenti nel medesimo ambito territoriale ottimale), con le modalità e nelle forme definite con legge da ciascuna Regione territorialmente competente<sup>33</sup>, al fine di consentire economie di scala e differenziazioni idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

Nelle more dell'adozione e attuazione delle normative regionali e dell'avvio delle nuove gestioni, le funzioni in materia sono esercitate dai comuni singolarmente.

Allo stato attuale, dunque, a decorrere dal 31 dicembre 2012 le citate Autorità d'Ambito sono soppresse e le regioni hanno dovuto trasferire le funzioni esercitate da queste ultime, a un soggetto individuato dalle regioni stesse. Contestualmente, i comuni restano i soggetti istituzionalmente deputati a organizzare e gestire detti servizi, oltre che a curarne la riscossione dei relativi tributi.

Sino all'inizio delle attività dell'aggiudicatario della gara d'ambito - procedura, cioè, ad evidenza pubblica indetta dal soggetto a ciò designato, per ciascun ambito territoriale, da ciascuna regione (in luogo delle soppresse Autorità d'Ambito) - i comuni continuano la gestione dei rifiuti in regime di privativa ex art. 113, comma 5, TUEL (cioè nelle forme della società in house, delle società private scelte con gara o delle società miste il cui socio operativo è stato scelto con gara)<sup>34</sup>. Parimenti, i soggetti che esercitano i servizi de qua, anche se in economia, proseguono sino alla data d'istituzione e gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte delle soppresse Autorità d'ambito (che dovevano disporre i nuovi affidamenti entro il termine massimo di nove mesi dall'entrata in vigore della legge)<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Art. 3bis d.l. 138/2011 (convertito dalla l. 148/2011), in virtù della modifica introdotta nel 2012 dall'art. 34, comma 23 d.l. 179/2012 (convertito dalla l. 221/2012). L'articolo 3bis è stato introdotto nel 2012, con l'art. 25 d.l. 1/2012 (convertito dalla l. 27/2012).

<sup>32</sup> Art. 19, comma 1, lett. a), d.l. 95/2012, convertito dalla l. 135/2012, che ha modificato l'art. 14, comma 27, d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010.

<sup>33</sup> Inizialmente, l'esercizio associato delle funzioni era stato previsto mediante la previsione e l'istituzione di un soggetto giuridico terzo, denominato Autorità d'Ambito, di cui facevano parte obbligatoriamente i Comuni ricadenti nel medesimo ambito territoriale, che ad esso delegavano l'esercizio delle loro funzioni. Essi erano chiamati a collaborare nella gestione del servizio e nella regolamentazione del servizio, sia con l'autorità sia tra di loro.

<sup>34</sup> Art. 198 d.lgs. 152/2006.

<sup>35</sup> L'art. 204 d.lgs. 152/2006, imponeva all'Autorità d'Ambito un termine per disporre i nuovi affidamenti: nove mesi dall'entrata in vigore della parte IV del d.lgs. 152/2006, cioè dalla data del 29.4.2006. Trascorsi detti termini, in caso di inerzia del soggetto designato, la norma prevedeva l'esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione, mediante la nomina di un commissario da acta che doveva avviare la procedura di gara entro 45 gg. dalla nomina. Tale previsione,





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

#### Sulla normativa regionale

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

Difatti, con legge regionale 31 dicembre 2009, n. 36 (Norme per l'esercizio delle competenze in materia di gestione dei rifiuti in attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152), la Regione Puglia ha istituito le preesistenti Autorità d'Ambito – A.d.A. (aventi la forma del consorzio ex art. 31 TUEL), che ha poi ridotto, da 15 a 6, con l'art. 31 legge regionale 6 luglio 2011, n. 14 (Ambiti territoriali ottimali), unitamente ai relativi ambiti territoriali (ATO), che ha fatto coincidere con il territorio di ciascuna provincia<sup>36</sup>. Poi, a seguito della soppressione delle autorità d'ambito a livello nazionale<sup>37</sup>, con l'art. 26 legge regionale 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), ha previsto che sino all'individuazione dei nuovi soggetti di gestione degli ATO, le Autorità d'Ambito avrebbero continuato a svolgere le proprie funzioni, prorogando i termini per la riduzione degli ambiti sino al 30.4.2012, e ha previsto il commissariamento delle preesistenti A.d.A. (attuato, poi, con delibere di Giunta regionale 53/2012 e 849/2012)<sup>38</sup>. Ha, infine, dettato la disciplina dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti (e dei servizi di trasporto pubblico locale), oggi vigente, con legge regionale 20 agosto 2012, n. 24 (Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali)<sup>39</sup>, con cui ha integrato e abrogato parzialmente la l.r. 36/2009. Con essa ha, infatti, confermato gli ATO su base provinciale (come ridefiniti l'art. 31 l.r. 14/2011) e la possibilità di suddividere il territorio d'ambito in Ambiti di Raccolta Ottimale sub provinciale (ARO)<sup>40</sup> per l'erogazione del solo servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, demandandone l'affidamento agli enti locali ricadenti in ciascun ARO, costituiti in unione di comuni o previa stipula di convenzione<sup>41</sup>. La perimetrazione territoriale e il modello di funzionamento degli ARO, delegati

---

però, è stata dichiarata incostituzionale con sentenza n. 16-24 luglio 2009 n. 249 poiché i termini e le modalità di intervento sostitutivo delle regioni dovevano essere disciplinati dalle regioni stesse. In caso di inerzia del commissario ad acta nominato dalla Regione è previsto l'intervento del ministero competente mediante l'esercizio di poteri sostitutivi.

<sup>36</sup> In conformità all'art. 3-bis, comma 1, d.l. 138/2011, convertito dalla l. 148/2011.

<sup>37</sup> La soppressione delle autorità d'ambito è stata prevista dalla legge 26 marzo 2010, n. 42 (che, convertendo il decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, ne ha introdotto l'art. 1, comma 1-quiues, che ha aggiunto il comma 186bis all'art. 2 l. 191/2009) entro il termine iniziale del 1° gennaio 2011, poi prorogato al 31 dicembre 2012, dall'art. 13, comma 2, decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (convertito, con modificazioni, dalla l. 14/2012).

<sup>38</sup> La prima delibera ha nominato i commissari ad acta per ciascun ambito, al fine di unificare i piani d'ambito. La seconda delibera è stata adottata, nell'esercizio dei poteri sostitutivi, a causa della mancata unificazione dei piani d'ambito nei termini previsti; ciò ha comportato la nomina di nuovi commissari ad acta per la definizione del conto economico e dello stato patrimoniale dei consorzi gestori degli ambiti (A.d.A.).

<sup>39</sup> In seguito la norma è stata modificata e integrata con l.r. 13 dicembre 2012, n. 42 (entrata in vigore il 18.12.2012).

<sup>40</sup> Art. 8, comma 3, l.r. 24/2012 e s.m.i. Tale possibilità, infatti, era già prevista nella previgente disciplina regionale, l.r. 36/2009, che stabiliva che le sopresse autorità d'ambito potessero prevedere nel piano d'ambito (dalle stesse adottato) «la suddivisione dell'ATO in aree di raccolta ottimale (ARO)», condizionando, però, tale possibilità alla dimostrazione di «adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente» (art. 6, comma 5).

<sup>41</sup> Art. 14, comma 1, l.r. 24/2012 e art. 10, comma 2, l.r. 24/2012..



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

agli organi regionali<sup>42</sup>, sono stati definiti con delibera di Giunta regionale 23.10.2012, n. 2147 (Perimetrazione degli Ambiti di Raccolta Ottimale)<sup>43</sup> e con delibera di Giunta regionale 20.12.2012, n. 2877 (l.r. 24/2012. Modello organizzativo dell'ARO per lo svolgimento delle funzioni associate di organizzazione del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto da parte dei Comuni).

Nella regione Puglia, dunque, gli ATO del settore rifiuti sono sei: 1) ATO/Provincia di Bari, suddiviso in 8 ARO; 2) ATO/Provincia di Foggia, suddiviso in 8 ARO; 3) ATO/Provincia di Lecce, suddiviso in 11 ARO; 4) ATO/Provincia di BAT - Barletta-Andria-Trani, suddiviso in 3 ARO; 5) ATO/Provincia di Brindisi, suddiviso in 3 ARO; 6) ATO/Provincia di Taranto, suddiviso in 5 ARO. Il Comune di Terlizzi ricade nell'ATO/Provincia di Bari, nell'ambito sub provinciale denominato ARO 1 (nel prosieguo ARO1/BA), composto dai comuni di Corato, Molfetta, Ruvo di Puglia e Bitonto (oltre che Terlizzi).

La legge regionale, in particolare, prevede che:

- per ciascun ATO è previsto un Organo di governo, composto dai sindaci dei Comuni ricadenti nell'ATO; a esso è riservata la programmazione e l'organizzazione dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, ivi inclusi l'affidamento del servizio e la stipula del relativo contratto di servizio (nel rispetto delle prerogative della Regione)<sup>44</sup>. L'individuazione dei gestori dei servizi pubblici locali è attribuita all'organo di governo, che adotta il bando e deve avvenire attraverso procedure aperte e trasparenti, garanti dello sviluppo della concorrenza e del diritto di accesso universale ai servizi pubblici nonché dei diritti degli utenti, in conformità ai principi UE e alle vigenti normative nazionali di settore (art. 1, comma 5, l.r. 24/2012). A tal fine, l'organo di governo procede mediante indizione di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio o per la scelta del socio operativo di società mista cui affidare il servizio ovvero mediante affidamento del servizio a società considerate in house secondo la disciplina UE (art. 5, l.r. 24/2012).
- Dopo aver definito l'articolazione funzionale del ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati nelle operazioni di spazzamento, raccolta, trasporto, commercializzazione rifiuti, gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento rifiuti, la legge regionale ha previsto la possibilità di suddividere il territorio degli ATO in ARO<sup>45</sup> per l'erogazione dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, allo scopo di «consentire una

<sup>42</sup> Art. 8, comma 3, e art. 10, comma 2, l.r. 24/2012.

<sup>43</sup> In attuazione art. 8, commi 3 e 6, l.r. 24/2012.

<sup>44</sup> Articoli 1, 6, 9, l.r. 24/2012. Gli Organi di governo d'ambito sono organi esponenziali degli interessi dei cittadini residenti in ciascun ambito territoriale (ATO) e il loro funzionamento è disciplinato dal regolamento adottato dalla Giunta regionale con la d.g.r. 212 del 14.2.2013, che ha individuato la convenzione ex art. 30 TUEL quale forma organizzativa per l'esercizio associato tra comuni delle funzioni in materia. L'organo è convocato in prima seduta (a cura del Sindaco del comune con il maggior numero di abitanti) entro 60 gg. dalla data di entrata in vigore della norma regionale, cioè entro il 18/02/2013, ai sensi dell'art. 9, comma 2, l.r. 24/2012, introdotto all'art. 3, comma 1, l.r. 42/2012 (entrata in vigore il 18.12.2012, giorno della sua pubblicazione). In caso d'inerzia, vi provvede il Presidente di Regione o suo delegato. L'organo di governo si avvale, altresì, dell'Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, cui la Regione ha riservato la regolazione e il controllo sulla gestione dei servizi, nel rispetto delle prerogative delle comunità e degli enti locali.

<sup>45</sup> Art. 8, commi 2 e 3, l.r. 24/2012.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

differenziazione dei servizi finalizzata a massimizzarne l'efficienza»<sup>46</sup>, la cui perimetrazione territoriale è stata delegata alla pianificazione regionale<sup>47</sup>, attuata con d.g.r. 2147/2012<sup>48</sup>. Così, 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>49</sup>. La legge regionale ha demandato agli enti locali ricadenti nell'ARO il compito di affidare l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti<sup>50</sup> ma per far ciò ha imposto loro la condizione di costituirsi in Unioni di Comuni (ex art. 32 TUEL) ovvero di stipulare convenzioni per disciplinare l'esercizio congiunto di tali attività (ex art. 30 TUEL), secondo il modello di funzionamento definito con delibera di giunta regionale<sup>51</sup>. La Regione ha, dunque, adottato la d.g.r. 2877/2012, con cui ha definito il modello di funzionamento degli ARO (esprimendo preferenza per la stipula di una convenzione ex art. 30 TUEL) e ha imposto ai comuni di associarsi entro il termine di 30 gg. dalla sua pubblicazione, cioè entro il 15.2.2013<sup>52</sup>. In conformità a ciò, i Comuni ricadenti nel medesimo ARO gestiscono i servizi de qua tramite l'Assemblea di ARO, che costituisce l'organo di governo dell'ARO (composta dai Sindaci o Assessori delegati dei Comuni ricadenti nell'ARO), cui sono demandate le attività d'indirizzo, programmazione e controllo della gestione associata<sup>53</sup> e hanno l'obbligo di avviare, in forma associata, la procedura per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto - sulla base degli obblighi di servizio pubblico e nel rispetto degli standard tecnici previsti dalla legge regionale - entro 90 gg. dalla data di "costituzione" dell'ARO<sup>54</sup>.

Gli ARO rappresentano, dunque, il territorio entro cui svolgere le funzioni relative all'erogazione dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto, ivi incluso l'affidamento del servizio (a cura degli enti locali ricadenti in ciascun ARO, associati mediante convenzione ex

---

<sup>46</sup> Art. 8, comma 3, l.r. 24/2012 e s.m.i.

<sup>47</sup> Art. 8, comma 3, l.r. 24/2012 e s.m.i. La perimetrazione degli ARO doveva essere effettuata con il piano regionale, da approvarsi dal Consiglio regionale entro i 90 gg. successivi all'adozione dello stesso da parte della Giunta regionale, da effettuarsi entro 120 gg. dall'entrata in vigore della legge (il 20.8.2012) cioè entro il 20.12.2014; in sede di prima applicazione, nelle more dell'adozione del piano regionale, la legge ha consentito che la perimetrazione fosse effettuata con delibera di Giunta regionale, da adottarsi entro 60 gg. dall'entrata in vigore della legge, cioè entro 20.10.2012.

<sup>48</sup> Delibera di Giunta regionale 23.10.2012, n. 2147, pubblicata sul B.U.R.P. n. 160 del 7.11.2012.

<sup>49</sup> Art. 8, comma 4, l.r. 24/2012.

<sup>50</sup> Art. 14, comma 1, l.r. 24/2012.

<sup>51</sup> Art. 10, comma 2, l.r. 24/2012 (introdotto dall'art. 4 l.r. 42/2012) prevede l'adozione della delibera di Giunta regionale per definire il modello di funzionamento delle unioni o convenzioni di Comuni ricadenti nel medesimo ARO, senza alcun termine massimo. L'art. 10, comma 1, l.r. 24/2012, introdotto dall'art. 4 l.r. 42/2012 (pubblicata il 18.12.2012 ed entrata in vigore il giorno stesso) ha invece delegato la Giunta regionale ad adottare un Regolamento per definire le regole di funzionamento degli organi di Governo (degli ATO e degli ARO), entro 60 gg. dalla data di entrata in vigore dell'articolo, cioè entro il 18.2.2012.

<sup>52</sup> D.g.r. 20.12.2012 n. 2877 (l.r. 24/2012. Modello organizzativo dell'ARO per lo svolgimento delle funzioni associate di organizzazione del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto da parte dei Comuni), pubblicata sul BUR Puglia n. 7 del 15.1.2013.

<sup>53</sup> D.g.r. 20.12.2012, n. 2877. L'Assemblea di ARO elegge il Presidente e il Vicepresidente dell'ARO (che esercitano principalmente funzioni di rappresentanza) mentre le funzioni tecnico-amministrative sono demandate all'Ufficio Comune di ARO. Il Comune di appartenenza del Presidente diviene automaticamente Comune Capofila dell'ARO.

<sup>54</sup> Più precisamente, dalla data di costituzione dell'Unione di comuni ex art. 32 TUEL ovvero dalla data di stipula della Convenzione ex art. 30 TUEL, ai sensi del combinato disposto degli artt. 14, commi 1 e 2, e 10, comma 2, l.r. 24/2012.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

art. 30 TUEL) che avviene con le modalità di cui all'art. 5 l.r. 24/2012, cioè con procedure ad evidenza pubblica per la gestione del servizio o per la selezione del socio operativo (di società mista, cui affidare il servizio), ovvero con affidamento a società *in house* secondo la disciplina UE.

- La legge regionale ha previsto, infine, che le procedure di gara per l'affidamento della gestione immediata dei servizi di raccolta e/o di smaltimento dei rifiuti per ATO e ARO debbano essere esperite anche se porzioni di territorio dell'ATO o dell'ARO risultino interessate da affidamenti in essere; in tal caso, tanto a livello di ATO<sup>55</sup> che di ARO, la procedura di gara è indetta per la gestione immediata della porzione di ambito non interessata da una gestione in corso<sup>56</sup>. La gara indetta a livello di ARO deve prevedere, in ogni caso, il crono programma per la successiva estensione della nuova gestione anche ai territori inizialmente esclusi (a causa di contratti che non possono essere risolti anticipatamente perché privi di clausole di risoluzione ovvero perché non conveniente per l'ente locale); in tali casi, è previsto che il capitolato speciale d'appalto (esistente) deve essere aggiornato e deve essere stipulato un contratto aggiuntivo con il gestore ove necessario per rendere il servizio conforme agli standard di gestione dell'ARO e agli obiettivi di raccolta differenziata previsti dall'art. 204 d.lgs. 152/2006 e dal piano regionale.
- L'art. 24 della legge regionale<sup>57</sup>, infine, ha disciplinato la gestione della fase transitoria per il settore rifiuti, decorrente dall'entrata in vigore della legge, cioè dal 20.8.2012; in tale norma è previsto il divieto per i comuni di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti, nonché il divieto per gli enti locali di aggiudicare provvisoriamente le gare indette per i medesimi servizi, a decorrere dalla data di pubblicazione della delibera di perimetrazione degli ARO, cioè dal 7.11.2012<sup>58</sup>. Si rileva, quindi, un contrasto nella normativa regionale, dovuto alla formulazione dell'art. 24 poiché, da un lato, si evince che i comuni sono tenuti ad indire in forma associata, per ARO, le procedure di gara per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti urbani e assimilati; dall'altro, che a far data dall'entrata in vigore della legge regionale, cioè dal 20.8.2012, è previsto per i Comuni stessi il divieto di affidare l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti nonché quello di aggiudicare provvisoriamente le gare già indette, a decorrere dalla

---

<sup>55</sup> A livello di ATO, è prevista la possibilità di realizzare procedure di gara comprendenti anche la futura gestione delle porzioni dell'ATO interessate da contratti in essere, da avviarsi alla scadenza di questi, ma la verifica sulle possibilità di realizzazione di tali gare è demandata alla valutazione dell'organo di governo, sentita l'Autorità regionale (ex art. 5 l.r. 24/2012).

<sup>56</sup> A livello di ARO la procedura di gara è indetta per la gestione immediata delle porzioni di territorio non interessate da gestioni in corso nel caso in cui siano giustificate da proroghe o ordinanze contingibili ed urgenti, mentre ciò non è automatico per le gestioni in essere disciplinate da contratti non ancora scaduti. In tali casi, ove essi comprendano clausole di risoluzione anticipata (scadenza o risoluzione anticipata) in caso di avvio della gestione da parte dell'ente sovraordinato, le gestioni in corso cessano anticipatamente, dopo la stipula del nuovo contratto di servizio (con il gestore d'ambito) da parte dell'ente sottoscrittore del contratto, che avvia la procedura di risoluzione del vecchio contratto, nel rispetto delle clausole di risoluzione, solo ove ciò sia ritenuto vantaggioso sia sotto un profilo economico che qualitativo (ex art. 14 l.r. 24/2012).

<sup>57</sup> Art. 24 L.R. 24/2012 "Gestione della fase transitoria nel settore dei rifiuti".

<sup>58</sup> D.g.r. 23.10.2012, n. 2147 (Perimetrazione degli Ambiti di Raccolta Ottimale), pubblicata sul B.U.R.P. n. 160 del 7.11.2012.



## Autorità Nazionale Anticorruzione

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

pubblicazione della delibera di perimetrazione degli ARO, cioè il 7.11.2012<sup>59</sup>, apparentemente senza un limite temporale.

Invero, un'interpretazione letterale della norma - sostenuta da taluni enti locali, tra cui il Comune di Terlizzi<sup>60</sup> - porterebbe a concludere che dal 20.8.2012 tutti i comuni del territorio pugliese abbiano il divieto di indire procedure di gara (e di aggiudicare provvisoriamente quelle già indette) per l'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti, sino all'avvio della gestione del medesimo servizio da parte del gestore unico di ARO, senza alcun limite temporale, quindi *sine die*. Conseguentemente, i comuni non potendo indire nuove gare (e non potendo aggiudicarle provvisoriamente a far data dal 7 novembre 2012) sarebbero costretti a continuare a gestire il servizio con i gestori esistenti, tramite proroghe e/o ordinanze contingibili e urgenti, ovvero ad affidare senza gara i servizi de qua a nuovi gestori, senza alcun limite temporale.

Una tale ricostruzione non appare condivisibile.

1. In primo luogo, da un'analisi sistematica della norma regionale emerge che la competenza in materia di ciclo integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati (articolato nelle operazioni di spazzamento, raccolta, trasporto, commercializzazione, gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento), è attribuita ai comuni, che la esercitano in forma associata:
  - negli ATO, per l'affidamento dei servizi di commercializzazione degli imballaggi e di gestione degli impianti di recupero e riciclaggio (mediante l'Organo di governo composto dai sindaci dei Comuni ricadenti nell'ATO);
  - negli ARO, per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti (mediante l'organo di governo dell'ARO composto dai Sindaci o loro delegati dei Comuni ricadenti nell'ARO).

Ciò posto, il divieto di indire nuove procedure di gara e quello di aggiudicare provvisoriamente le gare già indette per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, di cui all'art. 24 l.r. 24/2012, non può essere letto nel senso di attribuirgli un significato contrario alla ripartizione di competenze delineate dalla norma regionale nonché nazionale e comunitaria di settore, cioè nel senso della soppressione delle funzioni dei Comuni in materia, bensì nel senso di confermare le funzioni dei Comuni, rafforzandone l'aspetto dell'esercizio associato (previsto non solo a livello di ATO<sup>61</sup> ma anche di ARO)<sup>62</sup>. In tal senso, si ritiene, dunque, che il divieto per il comune di indire singolarmente (ciascuno per il proprio territorio comunale) la procedura di gara operi nel caso in cui i Comuni ricadenti nel medesimo ARO, associati mediante convenzione (ovvero in unione di Comuni), procedano ad indire la procedura di gara

---

<sup>59</sup> D.g.r. 2147/2012, cit.

<sup>60</sup> Invero, una simile ricostruzione pare condivisa dal TAR Puglia che pur non pronunciandosi sul punto, nella sentenza n. 1440 del 23.10.2013, resa in un caso analogo a quello in esame, ha rappresentato che: «La normativa regionale (e in particolare l'art. 24 l.r. 24/2012 [...] delinea chiaramente il perimetro degli adempimenti comunali, escludendo l'obbligo di una gara per il periodo reclamato. Dunque [...] richiederebbe la previa verifica della compatibilità della normativa regionale con i principi comunitari in tema di concorrenza e l'eventuale disapplicazione della normativa interna».

<sup>61</sup> Ambito territoriale, di norma non inferiore a quello provinciale ex art. 3bis, comma1, d.l. 138/2011.

<sup>62</sup> Le funzioni dei comuni in materia sono considerate fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e il loro esercizio è obbligatorio in virtù della normativa nazionale.



## Autorità Nazionale Anticorruzione

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

ovvero avviino il procedimento per l'affidamento dell'intero servizio di cui sopra, nei termini e nelle forme prescritte dalla legge; ciò al fine di evitare l'affidamento contemporaneo del medesimo servizio in favore di diversi gestori, a condizioni non omogenee, da parte dei comuni del medesimo ambito territoriale di raccolta.

2. In disparte le considerazioni sopra illustrate - anche a voler aderire alla tesi della sussistenza di un divieto per i singoli comuni di indire gare anche in assenza degli ARO - non pare che il predetto periodo transitorio potesse essere considerato *sine die*. Infatti, se è vero che la l.r. 24/2012 non ha espressamente stabilito una data entro cui costituire gli ARO né indire le procedure di gara (il termine di 90 gg. ivi previsto è legato alla data di costituzione degli ARO<sup>63</sup>), essa ha delegato la Giunta regionale a dettare la disciplina di dettaglio<sup>64</sup> ed ha affidato alla regione compiti di controllo degli enti locali. Conseguentemente, la regione, con d.g.r. 2877/2012, pubblicata il 15.1.2013, ha previsto il termine di 30 gg. dalla sua pubblicazione, per la costituzione degli ARO - più correttamente per stipulare la convenzione ex art. 30 TUEL - ed ha confermato il termine di 90 gg. dalla loro costituzione, per l'avvio della procedura di gara d'ambito per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati (ex art. 14 l.r. 24/2012). Quindi, il termine ultimo per la stipula della convenzione per disciplinare l'esercizio congiunto delle attività de qua tra i comuni ricadenti nel medesimo ARO, era il 14.2.2013 mentre quello per avviare la gara d'ambito era l'11.5.2013; si ritiene, pertanto, che il periodo transitorio in cui avrebbe potuto essere vigente il presunto divieto per i singoli comuni di indire gare, nelle more dell'indizione delle gare d'ambito, avrebbe avuto inizio il 20.8.2012 e sarebbe terminato l'11.5.2013. Superata tale data, in caso di inerzia degli enti locali ricadenti nell'ARO, gli stessi non avrebbero potuto procedere ad affidamenti diretti mentre la Regione avrebbe dovuto esercitare i propri poteri di controllo sui comuni, ivi inclusa la nomina di commissari *ad acta* per la conclusione dell'iter costitutivo degli ARO e/o per avviare le procedure di affidamento<sup>65</sup>, ai sensi dell'art. 14, comma 2, secondo periodo, l.r. 24/2012, che così recita: «La Regione esercita il controllo sugli enti locali facenti parte dell'ARO anche in via sostitutiva, attraverso commissari ad acta» (ai sensi dell'art. 200 d.lgs. 152/2000)<sup>66</sup>.
3. Infine, un'interpretazione letterale della norma nel senso prospettato dall'ente locale, si porrebbe in aperto contrasto con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia che

---

<sup>63</sup> Art. 14, comma 2, l.r. 24/2012 e s.m.i.

<sup>64</sup> La l.r. 24/2012 e s.m.i., ha delegato la Giunta regionale ad adottare, la delibera di perimetrazione degli ARO (ex art. 8, comma 6), entro 60 gg. dalla sua entrata in vigore, e il Regolamento per definire le regole di funzionamento degli organi di Governo degli ATO e degli ARO (ex art. 10, comma 1), entro 60 gg. dall'entrata in vigore dell'articolo. La legge non ha, invece, previsto un termine per l'adozione della delibera di definizione del modello di funzionamento degli ARO (art. 10, comma 2).

<sup>65</sup> Un intervento sostitutivo, mediante nomina dei commissari ad acta per gli ARO inadempienti, di cui all'art. 14, comma 2, l.r. 24/2012, è stato realizzato, da ultimo, con la delibera di Giunta Regionale n.1169 del 10 giugno 2014. In precedenza, un primo intervento è stato realizzato con la d.r.g. 13.5.2013, n. 957, per la conclusione dell'iter costitutivo di taluni ARO (tra cui l'assunzione degli atti di indirizzo per l'avvio della procedura di definizione del modello di gestione del servizio per l'ARO).

<sup>66</sup> La norma ha colmato il vuoto normativo che si era venuto a creare a seguito della dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 204, comma 3, 1° periodo, d.lgs. 152/2006, che prevedeva che, in caso di inerzia delle (soppresse) Autorità d'Ambito per disporre i nuovi affidamenti nel termine dei nove mesi dalla sua entrata in vigore, il Presidente della Giunta regionale esercitasse poteri sostitutivi, nominando commissari ad acta per l'avvio delle procedure di affidamento.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

impone:

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

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

Sulla base di quanto sopra rappresentato, emerge che il Comune di Terlizzi (ricadente nel territorio dell'ARO1/BA) ha affidato con gara alla società TRADECO il servizio comunale di igiene urbana per sette anni sino al 19.5.2009, in forza di contratto di appalto del 19.3.2002 rep. n. 2064. Dopo tale scadenza, il comune ha ripetutamente prorogato il servizio in favore di TRADECO per un totale di 17 mesi (dal 19.5.2009 al 7.10.2010) e ha successivamente reiterato a TRADECO l'ordine di continuare a svolgere il servizio per complessivi 27 mesi (dal 7.10.2010 al 16.1.2013), in virtù di ordinanze sindacali contingibili e d'urgenza (il servizio è proseguito di fatto sino all'11.3.2013, per complessivi 29 mesi di servizio). In seguito, il sindaco del Comune di Terlizzi ha affidato il servizio di nettezza urbana ed igiene urbana nel territorio comunale a ASV - società a capitale misto pubblico-privato (socio pubblico Comune di Bitonto) - senza espletamento di gara, per una durata complessiva di 12 mesi, a decorrere dal 16.1.2013 al 15.1.2014 (benché il servizio abbia avuto inizio l'11.3.2013), in virtù di cinque ordinanze contingibili ed urgenti (per un importo complessivo che ammonterebbe a oltre 3.000.000,00 di euro)<sup>67</sup>. L'esponente TRADECO sostiene l'illegittimità della condotta del Comune di Terlizzi per avere questi affidato il servizio ad un nuovo operatore anziché proseguire con la stessa TRADECO, precedente gestore, poiché titolare di un diritto alla prosecuzione del servizio sino all'avvio della gestione da parte dell'aggiudicatario della gara d'ambito, maturato in virtù della legge regionale vigente in materia.

Le motivazioni addotte dal Comune di Terlizzi per la concessione delle proroghe in favore di TRADECO (periodo maggio 2009-maggio 2010) sono la necessità di consentire la continuità del servizio sino all'avvio della gestione unitaria dello stesso da parte dell'Autorità d'Ambito dell'ATO

---

<sup>67</sup> Le ordinanze contingibili ed urgenti del sindaco del Comune di Terlizzi con cui sono stati disposti i descritti affidamenti, della durata ciascuno di tre mesi, sono l'ordinanza n. 1/2213 del 10.1.2013, la n. 7 del 5.3.2013, la n. 10/2213 del 13.4.2013, la n. 20 del 15.7.2013 e la n. 24 del 15.10.2013.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

Bari 1, oltre che nelle more dell'avvio del crono-programma finalizzato ad un affidamento congiunto del servizio di igiene urbana (periodo maggio 2010 - ottobre 2010), da effettuarsi con i Comuni di Corato, Molfetta e Ruvo di Puglia (i quali avevano espresso la volontà di aggregarsi in un ARO)<sup>68</sup>. Le ordinanze contingibili ed urgenti (periodo 10.2010-1.2013) sono state motivate con la necessità di garantire la continuità del servizio (di igiene ambientale nel territorio comunale) in assenza dell'affidamento congiunto del servizio di igiene ambientale, nei tempi preventivati, da parte dei comuni di cui sopra, a causa di lungaggini procedurali (originate da vicende fattuali e normative) e del divieto per i comuni, introdotto dall'art. 24 della l.r. Puglia 20 agosto 2012, n. 24, di indire nuove procedure di gara per l'affidamento dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto di rifiuti e di aggiudicare, anche in via provvisoria, gare per i medesimi servizi (quest'ultimo a decorrere dalla data di pubblicazione della d.g.r. 2147/2012, cioè dal 7.11.2012) e dalla riserva della competenza ad indire le procedure di gara in favore dell'Autorità di gestione in liquidazione<sup>69</sup>.

I motivi, invece, per l'affidamento del servizio a ASV mediante adozione delle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti, sono l'attesa dell'indizione della gara d'ambito (da parte del competente ARO1/Bari), cioè nelle more dello start up dell'ambito di raccolta e dell'indizione della gara unica d'ambito; infatti, da un lato, il Comune di Terlizzi non aveva un gestore del servizio e, dall'altro, non poteva indire gare, neppure in via provvisoria, in virtù della normativa regionale di cui sopra ed è stato costretto ad adottare le ordinanze contingibili e urgenti per garantire la continuità nello svolgimento del servizio di igiene ambientale e la tutela dell'incolumità e salubrità pubblica. Parallelamente, la scelta di ordinare l'esecuzione del servizio a ASV - soggetto diverso da TRADECO e in precedenza individuato in via d'urgenza - è stata determinata, per un verso, dalle pregresse inefficienze della TRADECO; per altro, dal fatto che ASV è un soggetto già operante nel settore, che gestiva identici servizi per il Comune di Bitonto. Pertanto, il Comune di Terlizzi ritiene tali scelte legittime e conformi alle prescrizioni normative di cui alla l.r. 24/2012.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che tanto le proroghe quanto le ordinanze contingibili ed urgenti adottate in favore di TRADECO, non siano conformi alla normativa di settore, nazionale e regionale, sopra illustrata nonché alle norme e principi comunitari vigenti in materia di contratti pubblici.

Motivo per cui si ritiene che TRADECO non avesse alcun diritto a proseguire nella gestione del servizio ad essa in precedenza affidato<sup>70</sup>. Ciò, del resto, è stato accertato definitivamente dal giudice amministrativo che, da ultimo, con sentenza 11 luglio 2014, n. 3563, della sezione quinta del Consiglio di Stato - resa tra le parti della presente istruttoria - ha dichiarato inammissibile l'appello

---

<sup>68</sup> Tale richiesta dei comuni, di associarsi per l'affidamento congiunto del solo servizio di igiene urbana, si inseriva nel quadro delineato dalla previgente disciplina regionale (art. 6, comma 5, l.r. 36/2009) - oggi abrogata ex art. 25, comma 1, l.r. 24/2012 - che consentiva alle Autorità d'Ambito (oggi soppresse) di prevedere nel piano d'ambito la suddivisione degli ATO in aree di raccolta ottimale (ARO) per la gestione dei rifiuti urbani (ex art. 200, comma 7, d.lgs. 152/2006) - quale modello organizzativo alternativo o derogatorio a quello degli ATO - ove ne fosse dimostrata «l'adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente».

<sup>69</sup> A seguito della soppressione delle autorità d'ambito ex l. 42/2010, entro il termine ultimo del 31.12.2012 (ex art. 13, comma 2, d.l. 216/2011), l'art. 26 l.r. 38/2011 ha previsto che le Autorità d'Ambito, di cui prevedeva il commissariamento, avrebbero continuato a svolgere le proprie funzioni sino all'individuazione dei nuovi soggetti gestori degli ATO su base provinciale.

<sup>70</sup> In precedenza, in tal senso, TAR Puglia, Decreto Presidenziale n. 950/2012 e sentenza n. 1843/2013.





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

della ditta TRADECO.

Sul punto vale la pena soffermarsi poiché la SA trae da ciò conforto per sostenere la piena correttezza e legittimità del proprio operato, tanto in relazione al mancato affidamento del servizio a TRADECO, quanto in relazione all'affidamento diretto del servizio a ASV, mediante ordinanze sindacali d'urgenza.

Invero, con tale sentenza, il giudice d'appello ha ritenuto che TRADECO fosse priva di un legittimo titolo alla definizione dell'impugnazione, non pronunciandosi, di conseguenza sul secondo profilo del ricorso, inerente, appunto, l'illegittimità dell'affidamento in favore di ASV. Il giudice, inoltre, pronunciandosi nel merito, ha affermato che «l'annullamento delle ordinanze non avrebbe comportato, quale effetto conformativo, la necessità per l'amministrazione di ripristinare il rapporto contrattuale con la TRADECO (oramai definitivamente estinti), ovvero di bandire una gara (sia a regime che in via transitoria) stante i divieti imposti dalla legge regionale»; mentre, in via incidentale, ha affermato che: «in base alla disciplina transitoria sancita dalla l.r. n. 24 del 2012 (artt. 8, co. 6, e 24, co. 1 e 2, cit.) è vietato ai comuni facenti parte degli A.r.o. individuati dalla regione sia di bandire nuove procedure di gara, sia di dare corso ad aggiudicazioni provvisorie relative a selezioni indette in precedenza».

Orbene, si evidenzia, in primo luogo, che il giudice non si è pronunciato sull'affidamento in favore di ASV né tanto meno sulla legittimità delle ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal Comune di Terlizzi in favore di quest'ultima; in secondo luogo, che il giudice, argomentando come sopra, ha dato atto dell'esistenza di una normativa regionale, l'art. 24 l.r. 24/2012, che prevede il divieto ivi citato - la cui esistenza non è posta in discussione - ma non ne ha fatto oggetto del proprio esame né ne ha sancito la corretta applicazione al caso in esame, proprio perché il ricorso della TRADECO è stato giudicato inammissibile.

Ciò posto, si ritiene che il Comune di Terlizzi, nel caso in esame, non abbia interpretato e quindi applicato correttamente tale normativa regionale e che, dunque, la condotta dell'amministrazione non sia stata ad essa conforme, per le argomentazioni in diritto sopra rappresentate.

Non si ritiene, pertanto, che le ordinanze sindacali con cui il servizio de qua è stato affidato, in via d'urgenza a ASV<sup>71</sup>, siano conformi alla predetta normativa, a nulla rilevando, a tal fine, le considerazioni circa le presunte pregresse inefficienze della TRADECO né il fatto che ASV fosse un soggetto già operante nel settore e gestore di identici servizi per il Comune di Bitonto.

La disciplina regionale ha previsto, infatti, che gli enti locali facenti parte dell'Ambito di Raccolta Ottimale (ARO) dovessero costituirsi in forma associata entro 30 giorni dalla pubblicazione della delibera di organizzazione degli ARO<sup>72</sup> e avviare le procedure per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, entro 90 giorni da detta "costituzione" dell'ARO<sup>73</sup>. Quindi, in virtù della normativa regionale vigente, le funzioni esercitate delle soppresse Autorità d'Ambito, inerenti la gestione unitaria dei soli servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti,

---

<sup>71</sup> Ordinanze motivate dalla necessità di garantire, nelle more dell'indizione della gara d'ambito da parte dell'ARO1/BA (dell'ATO Provincia di Bari), la continuità nello svolgimento del servizio di igiene ambientale e la tutela dell'incolumità e salubrità pubblica, in assenza di un gestore del servizio e in presenza dei divieti normativi di indire gare.

<sup>72</sup> Art. 10, comma 2, l.r. 24/2012; d.g.r. 2877/2012, pubblicata su B.U.R.P. n. 7 del 15 gennaio 2013.

<sup>73</sup> Art. 14, comma 2, l.r. 24/2012.



## Autorità Nazionale Anticorruzione

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

sono state trasferite ai comuni ricadenti in ciascun ARO, che avrebbero dovuto associarsi in unione di comuni ovvero (preferibilmente) mediante convenzione entro il termine massimo del 15.2.2013 e avviare la gara per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, entro il termine massimo del 15.5.2013. Tale affidamento doveva avvenire attraverso procedure conformi ai principi UE e alle vigenti normative nazionali di settore, aperte e trasparenti, garanti dello sviluppo della concorrenza e nel rispetto del diritto di accesso universale ai servizi pubblici e dei diritti degli utenti (ex art. 1, comma 5, l.r. 24/2012), a cura dell'organo di governo di ciascun ARO, che adotta il bando e procede mediante indizione di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio o per la scelta del socio operativo di società mista cui affidare il servizio ovvero mediante affidamento del servizio a società considerate in house secondo la disciplina UE (art. 5, l.r. 24/2012), sulla base degli obblighi di servizio pubblico e nel rispetto degli standard tecnici previsti dalla legge regionale (art. 14, comma 2, l.r. 24/2012).

Il controllo su dette operazioni è stato ed è tuttora devoluto alla Regione, che lo esercita sugli enti locali anche in via sostitutiva, con la nomina di commissari *ad acta*<sup>74</sup> per la conclusione dell'iter costitutivo degli ARO e/o per avviare le procedure di affidamento. Risulta che la Regione Puglia, dopo lo spirare dei termini per l'indizione delle gare d'ambito, cioè l'11.5.2013, abbia esercitato tali poteri due volte mediante l'adozione di due delibere di Giunta regionale per la nomina di commissari *ad acta* per i singoli ARO considerati inadempienti (ex art. 14, comma 2, l.r. 24/2012). La prima delibera di Giunta Regionale 13 maggio 2013, n. 957 (l.r. n. 24/2012 e ss.ii. – Procedura sostitutiva relativa alla costituzione degli Ambiti di Raccolta Ottimali di cui all'art. 14 c. 2) era finalizzata alla conclusione dell'iter costitutivo degli ARO (stabilito dalla d.g.r. 2877/2012)<sup>75</sup>; la seconda delibera di Giunta Regionale 10 giugno 2014, n.1169 (l.r. n. 24/2012 e ss.ii. – Procedura sostitutiva di cui all'art. 14 c. 2 relativa agli adempimenti propedeutici all'affidamento dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto a livello di ARO), adottata un anno dopo, era finalizzata all'attuazione degli adempimenti propedeutici all'affidamento dei servizi<sup>76</sup>. Né il Comune di Terlizzi, né l'ARO1/BA, risultano commissariati nelle delibere citate; di contro, risulta che nella d.g.r. 1169/2014, alla data del 16.6.2014 - un anno dopo la scadenza del termine ultimo per avviare le gare d'ambito - l'ARO1/BA pur non avendo ancora indetto la gara e proceduto all'affidamento del servizio, rientra nell'elenco degli ARO considerati adempienti poiché hanno approvato gli atti propedeutici alla gara ovvero hanno avviato le attività di progettazione del servizio per l'intero ambito; nel caso di specie, l'ARO1/BA - presieduto dal Comune di Terlizzi - risulta avere affidato la progettazione del servizio. Alla luce di quanto sopra, pare che l'attività di controllo della Regione sia stata espletata parzialmente, cioè solo mediante l'esercizio di poteri sostitutivi e non anche mediante il controllo sulle

<sup>74</sup> Ai sensi dell'art. 200, comma 3, primo periodo, d.lgs. 152/2006. Tale norma inizialmente prevedeva che in caso di inerzia delle sopresse Autorità d'Ambito, allo scadere del termine dei nove mesi dalla sua entrata in vigore, il Presidente della Giunta regionale esercitasse i poteri sostitutivi mediante nomina di commissari *ad acta* per l'avvio delle procedure di affidamento. Tale norma è poi decaduta per effetto della pronuncia d'incostituzionalità della stessa ed è stata sostituita dall'art.14, comma 2, l.r. 24/2012 che ne ha riprodotto sostanzialmente il contenuto.

<sup>75</sup> Con tale delibera la regione Puglia ha nominato i commissari *ad acta* per gli ARO risultati inadempienti alla data del 13.5.2013: ARO1/BA, ARO5/FG, ARO6/FG, ARO2/LE, ARO3/LE, ARO5/LE, ARO6/LE, ARO7/LE, ARO9/LE, ARO11/LE, ARO3/TA, ARO5/TA.

<sup>76</sup> Con tale delibera la regione Puglia ha nominato i commissari *ad acta* per gli ARO risultati inadempienti alla data del 10.6.2014: ARO 8/BA, 5/FG, 6/FG, 2/LE, 3/LE, 5/LE, 6/LE, 7/LE, 9/LE, 11/LE, 3/TA, 5/TA



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

attività dei comuni, peraltro in maniera intempestiva ed inefficace.

A una tale conclusione, porta l'esame delle tempistiche e delle azioni adottate dalla regione, che ha proceduto alla nomina dei commissari ad acta per la costituzione degli ARO, dopo che il termine massimo per fare ciò era scaduto da tre mesi, e ha deliberato la nomina dei commissari per l'indizione della gara d'ambito un anno dopo la scadenza del termine massimo per indire la gara - peraltro neppure nei confronti di tutti gli ARO inadempienti bensì solo di taluni. Alla medesima conclusione conducono le conseguenze pratiche di tali omessi o limitati controlli sugli enti locali, poiché risulta che nel caso in esame – nonostante il Comune di Terlizzi non sia stato commissariato e risultato adempiente - i servizi in esame sono stati, per anni, prorogati e affidati direttamente (tramite ordinanze contingibili e d'urgenza), in assenza di qualsivoglia confronto concorrenziale.

La normativa regionale stabilisce, infine che, nelle more della costituzione degli ARO e dell'indizione delle procedure di gara d'ambito (da parte dell'assemblea dell'ARO) - cioè al massimo sino alla data del 15.5.2013 - i Comuni ricadenti in ciascun ARO possono proseguire nella gestione dei servizi in esame sino alla scadenza, ove ci siano gestioni in corso (proroga o ordinanze d'urgenza) o contratti in corso non risolvibili anticipatamente (per carenza di clausole risolutive espresse ovvero per carenza di convenienza dell'ente sottoscrittore alla risoluzione anticipata). Nel caso di gestioni in regime di proroga o in virtù di ordinanze contingibili e urgenti, la norma regionale consente la prosecuzione del servizio sino alla scadenza delle stesse, per non pregiudicare la continuità del servizio; una volta scadute, può essere avviata la nuova gestione d'ambito in base al crono programma per la futura estensione della nuova gestione alla parte di territorio non immediatamente affidata, contenuto nel relativo bando di gara. Ciò vale anche nel caso di contratto in corso non risolvibile anticipatamente, per cui la gara d'ambito aggiudica immediatamente il servizio per la sola porzione di territorio non interessata dalla gestione in essere ma il bando di gara deve prevedere il crono programma per la futura estensione della nuova gestione alla parte di territorio non immediatamente affidata.

Ciò, in analogia a quanto previsto nella normativa nazionale che consente ai comuni di continuare a gestire i rifiuti in regime di privativa (nelle forme della società di capitali scelta con gara, società mista il cui socio operativo sia stato scelto con gara, società in house), sino all'avvio dell'attività da parte dell'aggiudicatario della gara indetta per ATO; ai gestori del servizio, anche in economia (alla data di entrata in vigore della norma), è consentito di continuare la gestione sino all'istituzione e organizzazione del servizio da parte dei soggetti subentrati alle soppresse Autorità d'Ambito. Il legislatore nazionale, inoltre, ha espressamente consentito ai sindaci (oltre che presidenti di giunta provinciale o regionale) di emettere ordinanze contingibili ed urgenti solo per il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti (anche in deroga a disposizioni di legge vigenti), motivate da situazioni di eccezionale e urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente e dall'impossibilità di provvedere altrimenti, al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente, per un periodo massimo di 6 mesi e con possibilità di reiterarle per un periodo massimo di 18 mesi<sup>77</sup>. Pertanto, il ricorso ad ordinanze contingibili ed urgenti, anche nella Regione

---

<sup>77</sup> Solo al presidente della Regione è concessa la facoltà di adottare, d'intesa con il Ministro dell'Ambiente, le predette ordinanze anche oltre i termini di 18 mesi.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

Puglia (in assenza di diversa disciplina), è ammesso per un periodo massimo di 18 mesi ed esclusivamente al ricorrere delle predette condizioni.

Soccorre, in tal senso, il parere dell'AVCP AG27-08 del 25.9.2008, reso in merito alla questione sollevata da un ente locale, sull'applicabilità dell'art. 204 d.lgs. 152/2006 nella parte in cui prevede la prosecuzione delle gestioni sino all'istituzione e organizzazione del servizio da parte delle ormai soppresse Autorità d'Ambito, cui la stessa norma imponeva di disporre i nuovi affidamenti entro il termine di nove mesi dalla sua entrata in vigore (29 aprile 2006). L'Autorità ha rappresentato che in base a un'interpretazione sistematica delle norme citate, il legislatore, ammettendo la prosecuzione delle gestioni esistenti alla data del 29 aprile 2006, non abbia inteso prolungarle a tempo indeterminato «bensì sancirne la cessazione anche anticipata, al momento dell'istituzione e organizzazione del servizio da parte delle Autorità d'Ambito territoriale ottimale». Da ciò, ne deriva che la mancata istituzione e organizzazione del servizio da parte delle citate Autorità alla scadenza del termine imposto dalla legge, «non può costituire legittimo motivo [...] per eludere l'obbligo di gara, prorogando il contratto attualmente in essere», rappresentando, altresì, che una diversa ricostruzione interpretativa avrebbe portato a concludere, paradossalmente, che l'obbligo di gara poteva essere eluso “*sine die*” proprio in virtù del perdurante processo di completamento del nuovo assetto organizzativo. Pertanto, l'Autorità ha concluso che trascorsi i nove mesi previsti dalla norma, si doveva procedere ad una nuova procedura di gara anche in caso di perdurante mancata costituzione dell'ATO di riferimento, previa nomina di un commissario ad acta. Si ritiene che tale conclusione possa valere ancor oggi, sia in relazione alla normativa nazionale di settore<sup>78</sup> che alla normativa della Regione Puglia<sup>79</sup>, che prevede anch'essa la nomina di commissari ad acta da parte della regione per la costituzione degli ARO e l'indizione delle gare d'ambito.

Non si concorda, pertanto, con la conclusione della SA che ritiene di avere correttamente operato, tanto con riferimento a TRADECO, prorogando il contratto per 17 mesi (oltre la scadenza dello stesso) e ordinando alla stessa l'esecuzione del servizio in via d'urgenza per 29 mesi; quanto in riferimento ad ASV, ordinando l'esecuzione del servizio in via d'urgenza, quantomeno, per 12 mesi.

Con riferimento all'affidamento in favore di ASV, in particolare, si ritiene che il Comune di Terlizzi non avrebbe dovuto affidare il servizio direttamente mediante l'adozione di ordinanze sindacali contingibili ed urgenti perché, oltre ad aver ampiamente superato il limite massimo di 18 mesi previsti dal d.lgs. 152/2006, ha adottato tali atti in assenza dei requisiti di eccezionalità e urgenza previsti dalla legge; anzi, stante la reiterazione delle stesse per 29 mesi, le ha trasformate da atti straordinari in atti di ordinaria amministrazione e, di fatto, in uno strumento per eludere l'obbligo di gara imposto dalla legge, con la motivazione della mancata istituzione e organizzazione dei servizi da parte delle Autorità d'ambito, prima, e degli enti locali associati per ARO, poi.

Sotto altro profilo, si ritiene che, per le motivazioni sopra illustrate, il divieto per gli enti locali di indire nuove gare e di aggiudicare quelle già indette, introdotto dalla l.r. Puglia 24/2012, come sostenuto dalla SA, non sussistesse se non nel caso del rispetto da parte degli enti locali ricadenti

---

<sup>78</sup>Il d.lgs. 152/2006 è ancor oggi in vigore, come integrato da ulteriori norme di settore. Inoltre, la nuova disciplina dei servizi pubblici locale di rilevanza economica, dettata dall'art. 24, commi 20-27, d.l. 179/2012 convertito dalla l. 221/2012, appare coordinata con esso.

<sup>79</sup>l.r. 24/2012.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

nell'ARO1/BA (ATO/Provincia di Bari) dei termini per gli adempimenti ivi previsti, cioè in caso di effettiva organizzazione e gestione dei servizi da parte degli enti locali dell'ARO - in forma associata mediante unione di Comuni o stipula della convenzione ex art. 30 TUEL - entro il termine massimo del 11.2.2013, seguita dall'indizione di gare d'ambito, conformi ai principi e alle norme comunitarie, entro il termine del 11.5.2013. Dunque, si ritiene che il reiterato ricorso da parte degli enti locali alle ordinanze contingibili ed urgenti, motivato dall'inerzia degli enti locali stessi, costituisca elusione dell'obbligo di indire procedure di gara e non sia conforme alla legge.

In ogni caso, anche nel caso si volesse aderire alla ricostruzione del Comune di Terlizzi, il divieto di indire gare, entrato in vigore in data 20.8.2012, e quello di aggiudicare provvisoriamente le gare, entrato in vigore in data 7.11.2012, sarebbero cessati l'11.5.2013<sup>80</sup>.

Il Comune di Terlizzi, quindi, prima della c.d. fase transitoria, nel periodo intercorrente tra il 19.5.2009 e il 20.8.2012, avrebbe potuto e dovuto affidare il servizio per il solo territorio comunale in conformità ai principi comunitari, cioè preferibilmente ricorrendo a procedure di gara conformi alla normativa comunitaria e al Codice dei contratti, seguite dalla stipula di contratti di servizio contenenti clausole di risoluzione espressa per l'ipotesi di successiva aggiudicazione del servizio per ambito, da parte degli associati enti locali ricadenti nell'ARO1/BA. In tal caso, il comune avrebbe evitato anche la successiva "necessità" di ricorrere a proroghe o ordinanze sindacali d'urgenza per garantire la continuità del servizio e la salute e la salubrità dei luoghi pubblici. Si ritiene, inoltre, che anche dopo l'entrata in vigore dei presunti suddetti divieti, l'ente locale non avrebbe potuto affidare direttamente il servizio, come ha fatto, alla ASV mediante l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti. Si ritiene, infatti, che in mancanza di un'attività di controllo autonoma della Regione - ente titolare per legge dei poteri di controllo sui servizi de qua - avrebbe dovuto segnalare a questa l'inerzia dei Comuni ricadenti nell'ARO1/BA e le conseguenze di tale inerzia sui servizi in esame, ivi inclusa la necessità di ricorrere a proroghe o ordinanze sindacali d'urgenza per garantire la continuità del servizio e la salute e la salubrità dei luoghi pubblici, in assenza di un idoneo gestore e in presenza dei divieti di cui sopra, e chiedere l'autorizzazione ad indire procedure di gara d'urgenza, conformi ai principi comunitari e al codice dei contratti, per il solo territorio comunale allo scopo di garantire il servizio nelle more dell'organizzazione e gestione dei servizi a livello d'ambito, inclusa l'indizione della gara; ovvero al fine di ottenere l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione stessa, mediante la nomina di un commissario ad acta che provvedesse agli adempimenti per la stipula della convenzione fra i comuni e per l'indizione delle gare d'ambito. Si ritiene, infatti, che solo in caso di diniego d'autorizzazione ovvero d'inerzia da parte della regione, il ricorso ad ordinanze contingibili e urgenti, sarebbe stato giustificato.

Dagli atti non emerge nulla in tal senso; pertanto la condotta dell'ente locale non pare conforme ai principi comunitari né al Codice di contratti.

---

<sup>80</sup> La costituzione degli ARO (più correttamente, la stipula della convenzione ex art. 30 TUEL) doveva avvenire entro il termine di 30 gg. dalla pubblicazione della d.g.r. 20.12.2012, n. 2877, pubblicata sul BUR Puglia n. 7 del 15.1.2013; l'avvio della procedura di gara d'ambito per l'affidamento dell'intero servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati, doveva avvenire entro il termine di 90 gg. dalla costituzione degli ARO (ex art. 14 l.r. 24/2012, confermato dalla d.g.r. 2877/2012); quindi, il termine massimo per la "costituzione" degli ARO era il 15.2.2013 e il termine massimo per avviare la gara d'ambito era l'11.5.2013. La fase transitoria, dunque, sarebbe iniziata il 20.8.2012 e cessata l'11.5.2013.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

Invero, stante l'insussistenza del predetto divieto nel caso di inerzia degli enti locali, il Comune di Terlizzi avrebbe potuto procedere singolarmente all'affidamento, in via d'urgenza, del servizio di cui per il solo territorio comunale, mediante l'indizione di procedura di gara ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. c, del Codice dei contratti, nelle more dell'aggiudicazione della gara d'ambito, inserendo nel contratto di servizio una clausola di risoluzione espressa del contratto in presenza dell'affidamento del servizio per l'intero ambito di raccolta da parte dell'ARO (rectius, dei Comuni dell'ARO in forma associata).

Si rappresenta, altresì, come segnalato dall'esponente, che l'AVCP si è già espressa sulla società ASV, affidataria del servizio in esame, con il parere AG 3/2011 del 19/05/2011, reso su un quesito sollevato proprio dal Comune di Bitonto, all'epoca socio pubblico di maggioranza, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'affidamento diretto a detta società di una pluralità di servizi. In merito, l'Autorità ha rilevato che la società ASV era una società mista, di cui il Comune di Bitonto aveva ceduto il 40% del capitale sociale mediante una procedura di dismissione di partecipazioni dello Stato indetta nel 2003 ai sensi della l. 474/1994. Era emerso, pertanto, che il Comune non aveva espletato una procedura di selezione del socio privato nel rispetto dei principi del trattato CE (come richiesto dalla Commissione europea nella Comunicazione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni a partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) del 05/02/2008). E' stato rilevato, altresì, che la procedura espletata dal Comune di Bitonto fosse finalizzata alla selezione di un socio stabile, quindi alla creazione di una società mista cui affidare un numero indeterminato di servizi; in particolare, per affidarle, in automatico e senza soluzione di continuità, i servizi pubblici già alla stessa affidati, senza uno specifico nuovo affidamento. Sulla base di ciò, l'Autorità ha concluso che la procedura svolta dal Comune di Bitonto non fosse conforme ai parametri individuati dalla giurisprudenza per il rispetto dei requisiti di trasparenza e concorrenza nonché di par condicio tra i partecipanti, sottraendo alla concorrenza i servizi già affidati alla ASV nonché quelli ulteriori e complementari. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che il Comune di Bitonto non potesse procedere neanche al rinnovo dei servizi già affidati ad ASV - tra cui quello di igiene urbana - né che potesse procedere all'affidamento diretto di servizi complementari; tanto per gli uni quanto per gli altri, l'ente locale avrebbe dovuto indire nuove procedure di gara ad evidenza pubblica. Di conseguenza, ASV non poteva essere titolare di affidamenti diretti né da parte del comune di Bitonto<sup>81</sup> né da parte di altri enti locali.

Sulla base di ciò, si può concludere che neppure il Comune di Terlizzi avrebbe potuto procedere ad un affidamento diretto del servizio di igiene urbana in favore di ASV bensì solo previo espletamento di una procedura di gara ad evidenza pubblica.

Tutto ciò considerato e ritenuto

### DELIBERA

- che il Comune di Terlizzi, nell'affidamento del servizio di nettezza urbana ed igiene urbana nel territorio comunale, abbia operato in contrasto con le norme comunitarie,

---

<sup>81</sup> Non è società in house del Comune di Bitonto né è una società in cui il cui socio privato sia stato scelto con gara a doppio oggetto.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### VIGILANZA CONTRATTI PUBBLICI

nazionali e regionali vigenti in materia di gestione dei rifiuti e di contratti pubblici di servizi e forniture per avere, dapprima, fatto ricorso a proroghe e ordinanze contingibili ed urgenti in favore di TRADECO per la prosecuzione della gestione del servizio, anche oltre il limite massimo ex art. 191 d.lgs. 152/2006, e poi, affidato il servizio a ASV, direttamente, senza procedura ad evidenza pubblica, per almeno 12 mesi;

- che la Regione Puglia, nell'esercizio dei poteri di controllo sugli enti locali, abbia operato in contrasto con l'art. 14, comma 2, secondo periodo, l.r. 24/2012 poiché ha esercitato tali poteri parzialmente e in maniera intempestiva e inefficace;
- che il Comune di Bitonto non abbia vigilato sull'attività della società ASV in relazione all'acquisizione diretta di servizi pubblici in maniera non conforme alla normativa vigente in materia;
- invita il Comune di Terlizzi a rendere note, entro trenta giorni dal ricevimento della presente deliberazione, le eventuali iniziative assunte in autotutela;
- invita la Regione Puglia e il Comune di Bitonto, ciascuno per quanto di competenza, a rendere note, entro trenta giorni dal ricevimento della presente deliberazione, le eventuali iniziative assunte in relazione a quanto rilevato;
- dà mandato alla Direzione Generale Vigilanza Contratti affinché comunichi la presente delibera al Comune di Terlizzi, alla Regione Puglia, al Comune di Bitonto nonché all'esponente.

Il Presidente f.f.  
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 25 novembre 2014

Il Segretario  
Maria Esposito