

DELIBERA N. 224 del 28 maggio 2025

Fasc. Anac UVCP n. 276/2025

Oggetto

Visita ispettiva presso l'OMISSIS per il servizio di gestione dei rifiuti.

Riferimenti normativi

Legge n. 109/1994; Decreto Legislativo n. 157/1995; Decreto Legislativo n. 163/2006; Decreto Legislativo n. 152/2006; Decreto Legislativo n. 50/2016; Decreto Legislativo n. 36/2023; Legge Regionale Puglia n. 24/2012;

Visti

il Regolamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione del 4 luglio 2018 in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;

il Regolamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione del 20 giugno 2023 in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 151 del 30 giugno 2023;

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici Delibera n. 803 del 2018, con le modifiche recate dalla Delibera n. 654/2021;

Vista

la relazione dell'Ufficio Vigilanza concessioni e PPP

Il Consiglio dell'Autorità, nella seduta del 28 maggio 2025

Considerato in fatto

All'esito dell'attività ispettiva condotta congiuntamente con la G.d.F. presso OMISSIS (e che ha dato luogo ad un ulteriore procedimento definito in forma semplificata, relativo a diversa procedura di affidamento), è emersa una specifica criticità riguardante la gestione di un impianto di smaltimento dei rifiuti, sito nel territorio di OMISSIS, affidato, con contratto di concessione stipulato in data 3.01.2007, alla Società OMISSIS.

Con comunicazione di risultanze istruttorie (CRI approvata dal Consiglio nell'adunanza del 14.01.2025, punto Odg n. 28 prot. n. 7494 del 17.01.2025) indirizzata ad OMISSIS si contestava ad OMISSIS di aver prorogato di fatto, senza gara e in assenza di un atto

formale, la concessione e, al contempo, si chiedeva di ricevere informazioni sulla modifica soggettiva che aveva interessato l'originario concessionario (nello specifico, la società OMISSIS è subentrata nel contratto, in corso di esecuzione, al posto dell'RTI OMISSIS).

La CRI veniva trasmessa anche al concessionario OMISSIS.

Attività istruttoria

L'attività istruttoria è risultata particolarmente ampia e articolata in quanto nel corso della stessa è stato necessario:

- □acquisire elementi di informazione da parte della Regione OMISSIS (in quanto ente responsabile della pianificazione dei rifiuti);
- acquisire le memorie prodotte dalle parti e tutta la documentazione di interesse (cfr. riscontro di OMISSIS prot. n.16059/2025; riscontro di OMISSIS prot. n. 16561/2025);
- audire OMISSIS, a seguito di sua richiesta formale, la quale ha fornito ulteriori precisazioni sulle modifiche di ampliamento dell'impianto, intervenute in corso di esecuzione (cfr. verbale di audizione del 03.04.2025, prot. interno n. 52593).

Quest'ultima ha acceduto alla relazione istruttoria della Regione OMISSIS, così determinando un ulteriore ritardo procedimentale, all'esito del quale ha prodotto una nota integrativa, in data 24.4.2025.

Sintesi delle risultanze istruttorie

All'esito dell'esame della documentazione agli atti nonché degli ulteriori rilievi e controdeduzioni presentati dalla società OMISSIS, è emerso quanto segue.

Il **contratto di concessione** è stato stipulato all'esito di procedura di gara avviata con bando del 22.5.2006 dal Comune di OMISSIS, per conto dell'ATO OMISSIS, per l'affidamento del pubblico servizio di gestione e realizzazione di impianto complesso per R.S.U. costituito da centro di selezione rifiuti, linea di biostabilizzazione, linea di compostaggio ed annessa discarica di servizio/soccorso, con finanziamento del 50% dei lavori, da aggiudicarsi con il sistema e le modalità previsti dal Decreto Legislativo 17/3/1995 n. 157 art. 23 comma 1 lettera b).

L'affidamento aveva ad oggetto, in parte, i lavori inerenti al completamento della discarica (realizzazione dell'opera, con cofinanziamento del 50% dell'importo totale per i lavori di completamento del lotto di discarica e della realizzazione dell'impianto di biostabilizzazione e compostaggio a servizio del bacino FG/OMISSIS ed eventuali miglioramenti proposti con integrazioni/adeguamento alle linee di selezione esistente, esclusa l'acquisizione dell'area e la progettazione) e, in una parte, la gestione dell'impianto complesso per un periodo non superiore a 12 anni (escluso il periodo per la realizzazione).

La procedura è stata aggiudicata all'ATI composta da OMISSIS, in qualità di mandataria, e dall'impresa OMISSIS, in qualità di mandante. Il complesso impiantistico è stato avviato in data 01.04.2009; la durata della gestione era prevista in anni 12 anni, con scadenza in data **30.03.2021**.

Il concessionario è stato interessato da alcune **modifiche soggettive** ed in particolare:

- si è avuto il recesso della mandante OMISSIS con contestuale assunzione delle quote partecipative da parte della mandataria OMISSIS;
- una seconda modificazione si è avuta a seguito di scissione parziale di OMISSIS e successivo trasferimento ed assegnazione del patrimonio sociale in favore di OMISSIS, la quale è subentrata alla prima nella titolarità della concessione (atto rep. 95252, del 03/02/2017). Entrambe le anzidette variazioni sono state disposte previa autorizzazione della stazione appaltante.

In relazione a tale punto, preso atto delle spiegazioni fornite in riscontro alla CRI, non si rinvencono profili di contestazione. Le vicende societarie sono in linea con le previsioni normative all'epoca vigenti (art. 35 della Legge n. 109/1994, vigente al momento dell'indizione della gara e l'art 116 del D.Lgs. n. 163/2006, normativa vigente al momento della adozione dell'atto di trasferimento patrimoniale a OMISSIS).

In ordine, invece, alla **proroga della gestione**, disposta in assenza di atto formale, è stato accertato che OMISSIS ha continuato a gestire l'impianto, anche successivamente agli interventi di ampliamento nelle more intervenuti, oltre la data di scadenza originaria del contratto (30.3.2021).

È stato, nello specifico, accertato che il contratto è stato prorogato, **una prima volta**, con nota prot. n. 3344 del 29.03.2021, con la quale, allo scopo di verificare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della richiesta della società OMISSIS di prorogare il contratto di 12 anni, è stato disposto un prolungamento temporale fino al 30.06.2021. Con successiva nota del 30.06.2021, OMISSIS ha autorizzato un'ulteriore proroga fino al 30.10.2021.

Successivamente sono intervenute **due ulteriori estensioni temporali**: la concessione è stata prorogata sino al 31.3.2031 (determina dirigenziale 582 del 30.12.2024) e poi sino al 31.3.2034 (determina dirigenziale 53 del 10.3.2025).

Dalle dichiarazioni acquisite in sede di audizione dal concessionario OMISSIS e dalla documentazione prodotta successivamente a tale audizione (cfr. riscontro OMISSIS prot. n. 63646/2025) è emerso che la proroga intervenuta sino al 31.3.2031 (det. OMISSIS 582/2024) è il frutto di tre diverse esigenze occorse nel tempo, di seguito esposte:

- la prima modifica è stata autorizzata con Determinazione Dirigenziale n. 13/2013. La Regione OMISSIS ha autorizzato una modifica sostanziale dell'AIA originaria

rilasciata con D.D. n. 167/2009 in quanto, nel 2013, le BAT di settore hanno obbligato l'adeguamento impiantistico degli impianti esistenti ad un diverso ciclo di lavorazione (da invertito a ordinario), il che ha imposto l'aggiornamento dell'AIA e i relativi investimenti per circa 1,2 milioni di euro da parte del concessionario;

- la seconda modifica è stata autorizzata con Determinazione Dirigenziale n. 247/2019 ed ha previsto la costruzione di un nuovo bacino di discarica per rifiuti non pericolosi, per un volume complessivo di circa 492.000 mc. E per un investimento di circa € 14 milioni. Come è stato spiegato da OMISSIS, anche tale ampliamento è stato sollecitato dall'Ente concedente per risolvere i problemi legati al ciclo di gestione dei rifiuti urbani della Provincia di OMISSIS. Il nuovo lotto di discarica autorizzato, ultimato a fine 2020, ha ottenuto l'approvazione tariffaria da parte di OMISSIS giusta nota prot. n. 10428 del dell'1.12.2020, con una prospettazione tariffaria riferita a dieci anni di conferimenti provenienti dal bacino territoriale di prossimità;
- un terzo intervento ha riguardato l'adeguamento alle BAT di settore a seguito dell'entrata in vigore della Decisione di esecuzione della Commissione UE n. 2018/1147 del 10.8.2018, con la quale erano state stabilite le migliori tecniche disponibili (BAT) per le installazioni di trattamento dei rifiuti appartenenti alle attività 5.1, 5.3 e 5.5), per un investimento di circa € 2,5 milioni. Con Determinazione Dirigenziale n. 151/2022 la Regione OMISSIS ha autorizzato il rinnovo dell'AIA per l'adeguamento.

Il ritardo nella formalizzazione della proroga (avvenuta con Determina di OMISSIS 582 del 30.12.2024, rispetto ad interventi occorsi nel decennio antecedente) è apparso imputabile, almeno in parte, alla difficoltà di determinare le tariffe del servizio (a causa di un complesso contenzioso che ha investito le indicazioni regolatorie fornite da ARERA).

Inoltre, con determina 53 del 10.3.2025, OMISSIS ha ulteriormente prorogato il termine finale della concessione, fino al 31.3.2034, in virtù di un progetto di ampliamento della discarica, per circa 450.000 mc (lotto discarica A), per un valore stimato di circa € 32 milioni (cfr. computo metrico allegato al progetto presentato da OMISSIS), resosi necessario per il precoce esaurimento delle volumetrie, collocato nell'ambito del più ampio piano regionale di gestione dei rifiuti, che prevedere appunto l'ampliamento del sito di OMISSIS, approvato dalla Regione OMISSIS con Delibera 615 del 16.5.2024. Detto progetto non è stato ancora completato.

Così ricostruita la vicenda in via di fatto, si osserva che, in disparte il periodo di proroga temporanea, formalizzato sulla base di una semplice nota indirizzata alla società (fino al 30.10.2021), OMISSIS ha continuato a gestire l'impianto fino ad oggi senza alcun titolo formale che lo riconoscesse come gestore effettivo. OMISSIS ha, di fatto, continuato a disporre dell'impianto *sine titolo*, almeno fino alla determina 582 del 30.12.2024.

In merito, OMISSIS ha spiegato che il contratto originario non richiedeva una particolare formalità per consentire la proroga del contratto. Sicchè, per procedere alla proroga, sarebbe stata necessaria soltanto una previa accettazione espressa di entrambe le parti contrattuali.

OMISSIS ha, poi, spiegato che è stato concesso a OMISSIS di continuare a gestire l'impianto per consentire di riequilibrare l'assetto economico-finanziario della concessione, che era stato compromesso a causa degli investimenti effettuati dalla società a fronte dell'ampliamento dell'impianto, di volta in volta autorizzato dalla Regione OMISSIS nel corso degli anni.

Tuttavia, nonostante il gestore abbia continuato a gestire l'impianto, la revisione del PEF non è mai intervenuta perché, come sostenuto da OMISSIS, il procedimento di aggiornamento delle tariffe, che avrebbe riguardato anche i criteri per il riconoscimento della proroga così come richiesta dal gestore, è avvenuto in quadro di incertezza di contesto dovuta a successivi interventi normativi (si fa riferimento in particolare al d.lgs. 201/2022), regolatori di ARERA e giurisdizionali.

In sintesi, la giustificazione offerta dall'ente concedente (OMISSIS) e dal concessionario (OMISSIS) è legata in parte all'art. 6 del contratto di concessione del 2007, che appunto prevedeva una generica facoltà di proroga o rinnovo del contratto per un tempo non determinato; in altra parte, si è invocato l'art. 19 co. 2bis secondo e terzo periodo L. 109/94 che prevede *"I presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, da richiamare nelle premesse del contratto, ne costituiscono parte integrante. Le variazioni apportate dall'amministrazione aggiudicatrice a detti presupposti o condizioni di base, nonché norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l'esercizio delle attività previste nella concessione, qualora determinino una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua necessaria revisione da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio, anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni, ed in mancanza della predetta revisione il concessionario può recedere dalla concessione"*.

Considerato in diritto

In sintesi, allo stato, è emerso che il contratto di concessione è stato prorogato dal 30.3.2021 (data dell'originaria scadenza contrattuale) al 31.3.2034, in virtù tre atti formali:

- una prima proroga breve sino al 31.10.2021;

- una seconda (determina 582 del 30.12.2024) ha determinato la prosecuzione del rapporto dal 30.10.2021 al 31.3.2031, con effetto dunque retroattivo;
- la terza (determina 53 del 10.4.2025) ha determinato la prosecuzione del rapporto sino al 31.3.2034.

Tali estensioni temporali sono giustificate in virtù di:

- due adeguamenti derivanti dalle BAT, e cioè dalla necessità di adeguare gli impianti a prescrizioni europee (nel 2013 e nel 2022);
- due ampliamenti dell'impianto (il primo, del 2019, è stato completato; il secondo è relativo ad un ampliamento ancora in corso).

Estensioni che hanno previsto la determinazione di una tariffa di conferimento diversa da quella originaria, al fine di recuperare gli investimenti necessari del concessionario.

Detti ultimi due ampliamenti rispondono alle mutate politiche di gestione dei rifiuti, scelte dalla Regione OMISSIS, la quale ha disposto l'ampliamento del sito per far fronte alla chiusura di altri impianti oppure al precoce completamento delle volumetrie presenti.

Al riguardo, va precisato che la stessa Regione OMISSIS ha adottato i relativi provvedimenti autorizzatori ambientali (AIA); tuttavia, la stessa Regione ha precisato che gli atti pianificatori e autorizzatori non possono incidere sui termini dei contratti di concessione, né determinare automatiche proroghe o concessioni e, più in generale, sulle modalità di gestione degli impianti; competenza che spetta ad OMISSIS (cfr. infra).

Gestione del sistema rifiuti

Prima di valutare la legittimità dell'operato delle estensioni contrattuali, va brevemente richiamata la normativa di settore - ed in particolare l'art. 196 d.lgs. 152/2006 e la Legge Regionale della OMISSIS 24/2012 - la quale sostanzialmente rimette alla Regione le attività di *pianificazione e autorizzazione degli impianti* e, nel caso della OMISSIS, all'ente regionale (OMISSIS) la *gestione* degli impianti di smaltimento dei rifiuti, anche mediante concessione (cfr. al riguardo art. 9 L.R. OMISSIS 24/2012, nonché i verbali dell'attività ispettiva condotta presso OMISSIS in data 18-20.11.2024).

Sicché OMISSIS è ente concedente i contratti di concessione relativi alla gestione degli impianti, nel caso di specie succeduta all'ATO FG/OMISSIS.

Proroga contrattuale

Il richiamo insistito delle parti all'operatività dell'art. 6 del contratto di concessione è inidoneo a giustificare l'estensione temporale in esame.

La proroga contrattuale, per giurisprudenza consolidata (in generale parere ANAC FUNZ CONS 47/2022), costituisce un mero spostamento del tempo contrattuale alle medesime condizioni originarie ed interviene di regola prima della scadenza originaria e non successivamente.

Nel caso di specie, invero, nonostante l'avvenuta scadenza del contratto e la mancanza di un regolare contratto, OMISSIS non solo ha permesso al concessionario di continuare a gestire, *sine titolo*, l'impianto ma lo ha, fattualmente, autorizzato ad una gestione a

condizioni diverse rispetto a quelle definite nell'originario assetto: nello specifico, il bene oggetto della concessione (l'impianto) risulta, oggi, mutato rispetto a quello in origine concesso; l'impianto, una volta disposto l'ampliamento, è stato utilizzato per smaltire volumetrie di rifiuti in quantità diversa rispetto a quella originariamente pattuita. Del resto, a dimostrazione del fatto che la concessione è mutata e che non possa parlarsi di rinnovo agli stessi patti e condizioni o di proroga, si evidenzia che il concessionario, nel corso degli anni, ha ripetutamente chiesto di attuare il riequilibrio contrattuale, chiedendo non un semplice "adeguamento tariffario" ma il prolungamento della concessione per far fronte alla necessità di coprire i costi ulteriori e diversi sostenuti per gli investimenti effettuati.

In secondo luogo, sempre diversamente da quanto sostenuto, quella che OMISSIS definisce "proroga" (trattasi, in realtà, di nuovo affidamento in ragione, come detto, della avvenuta scadenza contrattuale e delle modifiche intercorse nonché del conseguenziale ampliamento della gestione) non avrebbe dovuto essere disposta senza forma.

Come ribadito dall'Autorità, con la Delibera del 15/03/2023, n. 119, per i contratti della pubblica amministrazione, vi è l'obbligo della forma scritta *ad substantiam*, per cui la pubblica amministrazione non può assumere impegni o concludere contratti se non in forma scritta, né può darsi rilievo a comportamenti taciti o manifestazioni di volontà altrimenti date. Il principio espresso trova applicazione non soltanto per la conclusione del contratto ma anche per l'eventuale rinnovazione dello stesso. La forma scritta assolve, cioè, una funzione di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, permettendo di identificare con precisione le clausole destinate a disciplinare il rapporto contrattuale.

In linea puramente teorica, quindi, se OMISSIS avesse operato in modo legittimo e avesse correttamente vigilato sull'esecuzione contrattuale, la proroga avrebbe dovuto essere formalizzata, prima della scadenza contrattuale, in modo chiaro e preciso e OMISSIS avrebbe dovuto considerare l'entità delle modifiche intercorse per valutare, in caso di un'eventuale modifica sostanziale del contratto, l'indizione di una nuova gara, conformemente alla normativa di settore.

In conclusione, oltre ad essere intervenuta successivamente alla gestione dell'impianto (almeno per il periodo dal 30.10.2021 in poi), l'estensione temporale del contratto è in realtà giustificata da sopravvenienze di vario tipo, che hanno condotto ad investimenti aggiuntivi da parte del concessionario, incidenti sull'equilibrio del PEF e che hanno visto anche la modifica delle condizioni tariffarie e quindi il non rispetto delle condizioni contrattuali originarie. Quindi, non appare correttamente invocata, né sostenibile la clausola prevista dall'art. 6 del contratto di concessione.

La revisione del PEF

In riferimento all'invocata operatività dell'art. 19 co. 2bis L. 109/94, va osservato che la stessa opera per sopravvenienze normative oppure in ipotesi di fatti sopravvenuti straordinari e non prevedibili non imputabili al concessionario e trattasi di norma di carattere eccezionale e che pertanto va interpretata in senso restrittivo (cfr. in generale Linee Guida 9 par. 3, che, seppur riferite al d.lgs. 50/2016 offrono considerazioni generali consolidate).

Nel caso di specie, possono essere ricondotte alla prima casistica (sopravvenienze normative) le modifiche relative adeguamenti BAT, in quanto derivanti dalla necessità di adeguare gli impianti ad indicazioni tecniche europee.

Le ulteriori modifiche, consistenti nell'ampliamento dell'impianto, invece, non appaiono riconducibili alla norma citata.

Infatti, come evidenziato anche dalla Regione OMISSIS, la scelta di quest'ultima di modificare la pianificazione regionale dei rifiuti, anche ove la capienza dei siti regionali in essere sia esaurita prima del tempo, e di conferire gli stessi in un sito piuttosto che in un altro, non implica automaticamente l'affidamento di tale ampliamento al concessionario (OMISSIS).

Pur comprendendo eventuali valutazioni di opportunità che consigliano l'affidamento al titolare del sito contiguo, ciò non esclude la necessità di affidare la realizzazione e la conseguente gestione secondo le regole proprie dell'evidenza pubblica, anche ricorrendo alle procedure negoziate previste dal quadro normativo di riferimento ove ne ricorrano i presupposti (cfr., oggi, art. 182 co. 7 e ss., d.lgs. 36/2023).

Né può ritenersi che l'AIA, rilasciata dalla Regione OMISSIS costituisca una motivazione idonea ad ampliare il contratto di concessione, in quanto trattasi di un'autorizzazione amministrativa che comprova l'idoneità ambientale del sito, senza implicazioni dirette sulla durata del contratto di concessione relativo al precedente sito.

In altri termini è accaduto che il piano regionale abbia individuato la necessità di ampliare un certo sito di conferimento e gestione dei rifiuti, della cui gestione è competente OMISSIS, la quale avrebbe potuto avviare una nuova procedura di gara avente ad oggetto la realizzazione dell'impianto e la conseguente gestione (che implica il pagamento di una tariffa da parte degli utenti al fine di recuperare l'investimento richiesto per la realizzazione stessa).

OMISSIS ha invece scelto di affidare in via diretta tale concessione al medesimo operatore economico titolare della realizzazione e della gestione un precedente impianto, in assenza di un valido titolo giuridico.

Né muta il quadro, peraltro, la circostanza che l'operatore economico stesso abbia presentato un progetto in tal senso, anche se richiesto dall'ente concedente.

Né peraltro, il ritardo accumulato nella pianificazione della gestione del servizio e la conseguente urgenza può porsi a fondamento di tale scelta, in quanto tale urgenza deve comunque non essere imputabile all'ente concedente.

In conclusione, risulta, quindi, confermato quanto in precedenza contestato e si ribadisce che il periodo di gestione oltre la scadenza contrattuale non si configura né come un rinnovo contrattuale previsto dall'art. 6 del contratto (agli stessi patti e condizioni) né come una proroga, né può ritenersi giustificato ai sensi dell'art. 19 co.2bis L. 109/94, invocato dalle parti, ma rappresenta, piuttosto, un'estensione, anche temporale dell'efficacia del contratto mediante affidamento diretto, senza gara, di un servizio nuovo e diverso da quello originariamente pattuito, quantomeno in riferimento all'ampliamento approvato con Determina 249/2019 e all'ampliamento ulteriore in corso.

Misure di compensazione

Ciò posto, considerato che gli strumenti utilizzati nel caso di specie e, in particolare, l'estensione del contratto è illegittima, almeno nella parte relativa all'ampliamento dell'impianto, al fine di tutelare gli interessi pubblici e privati sottesi alla concessione (continuità della gestione e posizione del concessionario), è necessario garantire il ripristino della concorrenza nel settore considerato, nonché di rendere conforme la situazione attuale al quadro normativo vigente, è necessaria, per il caso di specie, l'applicazione dell'art. 186, del D.Lgs. n. 36/2023 e delle relative Linee Guida ANAC, adottate con Delibera 265 del 20.6.2023.

In particolare, l'art. 186 co. 2 citato è applicabile a tutti i contratti di concessione già in essere alla data di entrata in vigore del d.lgs. 36/2023 (cfr. in tal senso anche l'art. 1.1, 2° alinea della Delibera ANAC 265/2023).

Il comma 2 consente, infatti, di ripristinare la legittimità violata, nel caso di concessioni non affidate conformemente al diritto dell'Unione europea vigente al momento dell'affidamento o della proroga (fattispecie entrambi riscontrabili nel caso di specie), prevedendo in capo ai concessionari l'obbligo di affidare mediante procedura ad evidenza pubblica una quota tra il 50 per cento e il 60 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture stabilita convenzionalmente dal concedente e dal concessionario.

Trattasi di misure non demolitorie – non volte dunque ad ottenere l'inefficacia degli atti di estensione del contratto – ma a sterilizzare i vantaggi conseguenti alla proroga illegittima e/o all'affidamento illegittimo, in coerenza con la peculiare struttura del contratto di concessione, che prevede significativi investimenti preventivi del concessionario, da recuperare mediante la gestione dell'opera. Sicchè eventuali atti demolitori degli atti di proroga illegittimi o dell'affidamento illegittimo esporrebbero comunque l'ente concedente ad una richiesta restitutoria da parte del concessionario pari al valore dell'investimento, oltre che all'interruzione del servizio (di conferimento dei rifiuti).

In sintesi, l'attivazione delle misure compensative appare lo strumento più appropriato - se non addirittura l'unico individuato dal Legislatore, quantomeno per i contratti di concessione in essere alla data di entrata in vigore del d.lgs. 36/2023 – al fine di

ricondere il contratto entro un ambito di legalità e di concorrenza, senza esporre l'ente concedente ad eccessive richieste restitutorie e senza pregiudicare la continuità del servizio, nel caso di specie, particolarmente delicato e di interesse pubblico.

Nel caso di specie, deve osservarsi che le estensioni temporali sono intervenute in relazione ad un contratto di concessione stipulato in data 3.1.2007, la cui originaria scadenza (31.3.2021), è stata posticipata dapprima al 31.10.2021, poi al 31.3.2031 ed infine al 31.3.2034, in virtù di diversi provvedimenti dell'ente concedente, volti a compensare i conseguenti investimenti richiesti al concessionario nel corso del tempo (cfr. Determina di OMISSIS 249/2019 e Determina 582/2024, ed infine Determina 53/2025 citate a pag. 4 della presente Delibera), determinando una ripetuta ed illegittima estensione temporale del medesimo rapporto originario, in essere alla data di entrata in vigore del d.lgs. 36/2023.

Pertanto, tenuto conto che il nuovo affidamento/proroga della gestione è avvenuto/a in modo non conforme al diritto unionale, l'OMISSIS e OMISSIS, previa definizione rimessa alle parti medesime, dovranno provvedere ad esternalizzare il servizio in modo conforme alla normativa di settore, tenendo conto dei parametri di gradualità e proporzionalità indicati nel comma 2 (dimensione e caratteri del soggetto concessionario, epoca dell'assegnazione della concessione, valore economico, durata e oggetto della concessione). Dovranno, quindi, tener conto del valore della concessione e degli aspetti economico-finanziari ad essa connessi, come previsti nel PEF.

Si dovrà, in tal senso, valutare anche l'ulteriore investimento previsto (pari a circa 22 milioni di euro) per la realizzazione del nuovo lotto di discarica e della piattaforma di sopralzo della discarica esistente e gli utili connessi all'ulteriore aumento delle volumetrie, derivanti da detto ampliamento.

Qualora sussista la condizione, enunciata nel comma 3 dello stesso articolo, di comprovata indivisibilità del servizio, in sostituzione dell'obbligo di esternalizzazione di cui al comma 2, OMISSIS dovrà, invece, corrispondere all'ente concedente un importo compreso tra il minimo del 5 per cento ed il massimo del 10 per cento degli utili previsti dal piano economico-finanziario, tenendo conto dell'epoca di assegnazione della concessione, della sua durata, del suo oggetto, del suo valore economico e dell'entità degli investimenti (art. 186, comma 3).

Anche in tale ultimo caso, la percentuale degli utili da corrispondere dovrà essere calcolata tenendo conto dell'importo degli utili attesi a seguito dell'ulteriore ampliamento.

Tutto ciò premesso e considerato, il Consiglio dell'Autorità:

DELIBERA

- di rilevare e contestare ad OMISSIS la non conformità alla disciplina applicabile degli atti e provvedimenti posti in essere, ed in particolare delle proroghe disposte relativamente al contratto di concessione, tramite le quali ha affidato in via diretta un nuovo servizio al medesimo operatore economico, in assenza di un valido titolo giuridico;
- di rilevare e contestare ad OMISSIS di aver concorso ad alterare l'equilibrio economico finanziario della concessione, consentendo al concessionario *sine titolo* di continuare a gestire il servizio anche a seguito delle modifiche apportate all'impianto;
- di raccomandare alla stazione appaltante l'applicazione delle misure compensative previste dall'art. 186 del codice vigente, invitando lo stesso a valutare, unitamente al concessionario, con cura e accortezza la misura, tra quelle stabilite dal medesimo art. 186, più idonea per ripristinare la concorrenza, nonché l'equilibrio violato nel settore considerato.

Dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente Delibera alla stazione appaltante, con invito alla stessa a comunicare, entro il termine di **45 giorni** dal ricevimento, le valutazioni condotte, nonché le eventuali azioni intraprese.

Il Presidente

Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 giugno 2025

Il Segretario

Valentina Angelucci