

## DELIBERA N. 385

27 aprile 2021

Fasc. Anac UVCS n. 1317/2020

Oggetto: Servizio di gestione temporanea della discarica La Silva nel Comune di ..omissis...

### Riferimenti normativi

Art. 106 d.lgs. n. 50 del 2016

### Parole chiave

varianti

### Visto

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 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza centrali di committenza e concessioni di servizi,

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 27 aprile 2021

### Delibera

#### **Rilevato in fatto**

In data 03.02.2020, con prot. n. 8817 e prot. n. 8821, è stato acquisito al protocollo dell'Autorità un esposto con il quale venivano segnalate alcune anomalie riguardanti la gestione temporanea della IV buca della discarica del Comune di ..omissis...sita in località La Silva, autorizzata per un abbanco totale di 150.000 m.c., prima in via provvisoria con ordinanza commissariale n. 9817 del 06.04.2011 e poi in via definitiva con ordinanza n. 11061 del 03.07.2012. La gestione della discarica è stata affidata dal Comune di ..omissis... alla ditta ..omissis...previa procedura negoziata ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c) d.lgs. n. 50/2016.

Con prot. n. 65160 del 04/09/2020, l'Autorità chiedeva al Comune di relazionare sulle criticità segnalate e, nello specifico, sui seguenti punti oggetto di contestazione:

1) l'assenza delle autorizzazioni necessarie previste dal Testo Unico Ambientale per la gestione della discarica;

2) l'assenza della necessaria copertura degli strati di rifiuti con terreno di riporto, della centralina rivelazioni meteo, del convogliamento delle acque meteoriche e di un piano di emergenza antincendio, inoltre lo smaltimento di materiali con codici CER non autorizzati;

3) l'innalzamento dell'importo per il servizio di smaltimento fissato inizialmente in euro 433.300,00 per un numero di tonnellate da smaltire pari a 14 e successivamente in euro 695.665,20 (con determina n. 1003 del 02.12.2020) con un incremento del numero di tonnellate di rifiuti pari a 21.993,84.

Con riferimento al punto 1) il Comune, con nota del 14/04/2020 prot. n. 27958, riferiva che l'esercizio definitivo del sito era stato autorizzato con ordinanza commissariale n. 11061/2012 e che la regolarità della IV buca in località la Silva era stata attestata con riferimento ad entrambe le autorizzazioni innanzi richiamate (AIA e VIA). Nella propria nota il Comune specificava infatti che *"Il Dipartimento Politiche dell'Ambiente (oggi Ambiente e Territorio) della Regione Calabria ha rilasciato parere favorevole di compatibilità ambientale (VIA) con provvedimento DDG n.11325 del 19.06.2009. Relativamente all'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), di cui all'OCD n.9817/2011, si rammenta la nota del Dipartimento Ambiente e Territorio della Regione Calabria, prot. SIAR n.319642 del 16.09.2019, nella quale si afferma che con l'OCD n.11061/2012 (autorizzazione definitiva alla gestione della discarica) "la gestione della IV buca ha di per sé un titolo abilitativo non soggetto a scadenza".*

Quanto al punto 2) in relazione al quale era stato chiesto al Comune di dare indicazioni circa le modalità di espletamento dei controlli periodici sul terreno (analisi dei terreni, monitoraggio dei pozzi piezometrici) finalizzati ad evitare lo sversamento di materiale pericoloso, il Comune dichiarava che il funzionamento della discarica avveniva in maniera regolare. In particolare, gli strati di rifiuti, a fine lavorazione, erano stati ricoperti con materiale inerte dello spessore di 10 cm utilizzando il terreno derivante dallo scavo della 4° buca e temporaneamente stoccato nelle vicinanze del sito. Si era proceduto al campionamento delle acque di n. 2 piezometri e alla verifica del funzionamento della centralina meteorologica, con esito positivo. Anche da un controllo congiunto effettuato dall'ARPACAL e dai Carabinieri Forestali sez. di ..omissis...era risultata la regolarità della coltivazione della discarica.

Non erano stati riscontrati malfunzionamenti della rete di raccolta e smaltimento delle acque piovane e, per quanto riguarda la tipologia dei rifiuti, il Comune specificava che non erano stati sversati rifiuti non compresi nell'elenco di quelli autorizzati così come confermato dal verbale congiunto ARPACAL e Carabinieri Forestali della Sez..omissis...del 21.10.2019. Vi era una sola anomalia limitatamente al piano di emergenza antincendio, già in possesso del gestore così come prescritto nel piano operativo di gestione, che non era stato trasmesso alla stazione appaltante.

In relazione al valore dell'affidamento (punto 3), il Comune dava indicazione sui vari importi autorizzati a favore della ditta individuando il valore finale dell'appalto in € 1.485.649,01 e chiarendo che il valore era determinato *"considerando l'importo complessivo della seconda perizia di variante e suppletiva dei lavori (variante n.2)".*

In data 04/09/2020 con prot. n. 65160, l'Autorità avviava il procedimento di vigilanza contestando la variazione degli importi contrattuali dovuta alla variazione dei quantitativi di rifiuti da smaltire, in relazione alla quale l'Autorità individuava un'anomalia nell'aumento dell'importo previsto per gli ulteriori volumi da smaltire rispetto a quelli indicati nell'ordinanza commissariale n. 11062/2012 e previsti nel capitolato d'appalto.

A seguire, con prot. n. 91384 del 01/12/2020, l'Autorità trasmetteva alle parti interessate comunicazione di risultanze istruttorie rappresentando che le controdeduzioni prodotte dal Comune potevano essere accolte solo con riguardo ai primi due punti (come sopra elencati) e non invece con riguardo al punto relativo alla variazione degli importi contrattuali. Si metteva in evidenza la portata del discostamento tra il valore finale indicato dal Comune e quello iniziale dell'appalto, fissato, con determina di aggiudicazione n.619/2019, nell'importo di euro



198.807,68 per i lavori e di euro €433.300,00 per i servizi con un valore complessivo della commessa di euro 632.107,68.

Con ultima nota prot. n. 20844 del 11/03/2021, nel riscontrare la precedente CRI, il Comune informava l'Autorità dell'avvenuto commissariamento dell'Ente sulla gestione della discarica che era stata affidata dalla Regione, in virtù dei poteri commissariali e della disponibilità giuridica e materiale del sito, alla ditta ..omissis...Con ordinanza n. 45/2020, la Regione aveva disposto la nomina di un Commissario ad acta il quale si occuperà, in sostituzione del Comune di ..omissis..., di attivare i conferimenti nella IV buca della discarica in loc. Silva per complessive 30.000 mc, con un conferimento giornaliero massimo di 150 tonnellate, e di procedere alla chiusura del sito una volta esaurita tale volumetria.

### **Considerato in diritto**

Nel caso in esame, con precedente comunicazione di risultanze istruttorie, è stato contestato al Comune di ..omissis...di aver disposto delle modifiche contrattuali relative all'esecuzione del servizio di gestione della discarica La Silva in violazione dell'art. 106 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Nelle proprie controdeduzioni, il Rup rappresentava che le prestazioni aggiuntive erano state autorizzate in presenza di una situazione di emergenza legata alla gestione dei rifiuti nell'intero territorio regionale a fronte della quale il sito della discarica di ..omissis... era stato, infatti, individuato come punto di smaltimento dei rifiuti provenienti anche da altri territori regionali. Il Comune spiegava che a causa di tale sopravvenuta circostanza si era reso necessario autorizzare la variante poiché il servizio non poteva essere interrotto e non era possibile procedere ad un nuovo affidamento. Inoltre, il Comune aggiungeva di aver operato in linea con le indicazioni della Commissione straordinaria per l'emergenza rifiuti e delle ordinanze regionali.

L'Autorità, a valle dell'attività istruttoria, aveva ritenuto di accogliere le motivazioni esposte dall'amministrazione riconoscendo che la situazione descritta dalla stessa rientrava nella previsione dell'art. 106, comma 1 lett. c) d.lgs. n. 50 del 2016 che, infatti, ammette le varianti quando la necessità di modifica è determinata da circostanze impreviste e da situazioni imprevedibili al momento della stipula contrattuale. Ciò nonostante, l'Autorità contestava che la variazione era avvenuta superando i limiti di importo entro i quali le varianti in corso d'opera sono normativamente consentite. Ai sensi del comma 7 dell'art. 106, infatti, nei casi di cui al comma 1, lettera c), la legge prescrive che il contratto può essere modificato soltanto se l'eventuale aumento di prezzo non eccede il 50 per cento del valore del contratto iniziale.

Nel caso in esame, il valore finale dell'appalto ammontava ad euro 1.485.649,01. Tale importo finale comprensivo dei lavori e dei servizi si distaccava non poco dal valore inizialmente previsto corrispondente alla somma di euro 632.107,68 (198.807,68 per i lavori e di euro 433.300,00 per i servizi di gestione). E', quindi, evidente l'esistenza di un'anomalia nella variazione dell'importo che si pone in contrasto con la disposizione dell'art. 106 d.lgs. 50 del 2016.

In relazione a tale aspetto, il Rup sottolineava che lo sfioramento dei limiti di cui all'art. 106 era stato disposto conformemente alla normativa di urgenza e sulla base delle direttive di regionali e dei commissari straordinari e che *"nel corso dei mesi dell'appalto, mentre venivano conferiti rifiuti da tutta la Regione Calabria e di conseguenza il costo dell'Ecotassa è più che raddoppiato rispetto a quello previsto in appalto per la sola provincia di Cosenza, non era materialmente possibile fermare la ditta e sostituirla con altra impresa per non superare i limiti imposti dall'art. n. 106 del D.Lgs n. 50/2016, essendo notevoli ed ingenti le quantità di rifiuti che giungevano a ..omissis... dall'intera Regione Calabria, in cui soprattutto nelle aree metropolitane (come registrato dai media) si verificavano ritardi nel recupero e nello*

*smaltimento dei rifiuti che hanno invaso le strade e gli spazi pubblici creando vere e proprie discariche a cielo aperto con ovvie conseguenze sull'igiene e sulla salute pubblica".*

Tutto ciò rappresentato, sulla base del quadro esaminato e delle risultanze istruttorie, l'Autorità ritiene di non condividere le controdeduzioni prodotte dal Comune. Con specifico riguardo alle ultime affermazioni sopra riportate, non si può far a meno di notare che l'amministrazione si contraddice perché da una parte afferma che lo sfioramento dei limiti era stato disposto secondo le diretti regionali e commissariali dall'altra, invece, riconosce che non era materialmente possibile fermare la ditta e sostituirla con altra impresa per non superare i limiti imposti dall'art. n. 106 del D.Lgs n. 50/2016. Da qui si ricava che l'amministrazione fosse consapevole della problematica relativa ai limiti di importo. Né può essere altresì condivisa l'affermazione secondo cui il superamento dei limiti sarebbe stato giustificato dalle direttive regionali e commissariali dettate dal contesto emergenziale in quanto dalla lettura della norma si evince che la modifica determinata da circostanze impreviste e imprevedibili (normativamente considerate ed in cui rientra certamente anche l'ipotesi di cui ci si occupa) non giustifica un aumento tout court del valore dell'appalto; l'art. 106 se da una parte valorizza gli eventi descritti ammettendo una variazione in corso di esecuzione senza che per tale motivo si debba procedere con l'espletamento di una nuova procedura, dall'altra pone un limite preciso entro il quale tale facoltà è concessa alla stazione appaltante. Quest'ultima è chiamata a rispettare il valore soglia individuato al comma 7 anche a fronte di situazioni emergenziali.

Tutto ciò considerato e ritenuto

#### **DELIBERA**

1.- di confermare quanto già contestato al Comune di ..omissis...tramite comunicazione di risultanze istruttorie contestando alla stazione appaltante di aver determinato un innalzamento del valore contrattuale dell'appalto al di sopra del limite soglia indicato al comma 7 dell'art. 106 d.lgs. 50 del 2016.

2.- di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera alle parti interessate.

*Il Presidente*

*Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 19 maggio 2021

*Per Il Segretario Maria Esposito*

*Rosetta Greco*

*Atto firmato digitalmente*