



Autorità Nazionale Anticorruzione

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE RAFFAELE CANTONE

Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati - 30 gennaio 2019

Considerazioni introduttive

Oggetto dell'audizione sono le verifiche compiute dall'ANAC sulle gare per l'assegnazione di appalti di servizi nell'ambito del ciclo dei rifiuti e delle bonifiche in Italia. Al riguardo si osserva che il settore dei rifiuti è un ambito particolarmente delicato e complesso che presenta problematiche che interessano tutte le realtà territoriali italiane sia al Nord, sia al centro che al Sud. In molte regioni, infatti, la gestione dei rifiuti versa in condizioni fortemente critiche ed è attuata con meccanismi ben lontani dal sistema integrato voluto dal legislatore con il Codice dell'ambiente. Anche per queste ragioni, fra i compiti demandati all'Autorità una particolare attenzione è stata dedicata all'attività di vigilanza – nelle sue varie forme - sulle procedure di affidamento di servizi inerenti il ciclo dei rifiuti che, nel quadro dei servizi di pubblica utilità, sono caratterizzati da un elevato impatto economico, tali da essere suscettibili di ripercussioni negative a carico della collettività e da suscitare, come confermato da numerose vicende, gli interessi delle organizzazioni criminali, non di rado di stampo mafioso.

Il rispetto delle regole che governa la scelta degli operatori chiamati a gestire tali servizi è, dunque, fondamentale per garantire *standard* qualitativi delle prestazioni in linea con i capitolati e con le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità pubblica. Da ciò anche l'importanza di arginare eventuali affidamenti irregolari disposti a favore di operatori economici sprovvisti dei prescritti requisiti di ordine generale e speciale.

È noto, infatti, che il settore dei servizi di raccolta e smaltimento rifiuti è un ambito molto sensibile ed anche per questo, l'Autorità ha ritenuto di porre in essere diverse tipologie di interventi che nel corso degli anni hanno confermato le ormai storiche disfunzioni e criticità che caratterizzano il sistema dei rifiuti tra cui le carenze nella programmazione e progettazione, l'elevata frequenza delle varianti e delle riserve, l'utilizzo ripetuto delle proroghe e la gestione frammentata dei servizi attinenti ai rifiuti nonché una spesso lacunosa verifica della rispondenza delle prestazioni effettivamente rese rispetto alle previsioni contrattuali. Ulteriori criticità riscontrate riguardano le modalità di gestione dei servizi, nonché le procedure adottate per il loro affidamento, caratterizzate dal sovradimensionamento dei requisiti di partecipazione e da altre anomalie procedurali che mal si conciliano con i principi europei di massima partecipazione alle gare d'appalto e di libera concorrenza.

È bene precisare in premessa che le attività riconducibili al ciclo dei rifiuti si collocano spesso nell'orbita delle gestioni *in house* o assimilabili, attraverso affidamenti diretti a società partecipate ovvero ad aziende speciali da parte degli enti territorialmente competenti, il più delle volte originati dalle difficoltà e/o i ritardi a costituire i cosiddetti ambiti di raccolta ottimali (A.R.O.) cui demandare la gestione centralizzata dei servizi in argomento.

Le più diffuse anomalie riscontrate afferenti le varie fasi di attuazione dei servizi attinenti il ciclo dei rifiuti quali, la programmazione, l'espletamento della procedura di affidamento e l'esecuzione degli stessi, possono essere così sinteticamente riepilogate:

Criticità nella fase di programmazione del ciclo dei rifiuti

- modesto grado di aggregazione delle procedure di affidamento dei servizi per enti locali di caratteristiche territoriali e demografiche omogenee per la mancata operatività degli ATO e degli ARO previsti dalla normativa vigente;
- ricorso a ordinanze emergenziali per far fronte a problematiche connesse con una carente programmazione nell'ambito del piano regionale dei rifiuti;
- uso distorto dell'*in house providing* in luogo delle ordinarie modalità di approvvigionamento del servizio con gara di evidenza pubblica, con conseguenti disfunzioni ed inefficienze registrate nella gestione del servizio rifiuti da parte di società *in house* appositamente costituite;
- elevato grado di eterogeneità dell'onere economico imposto all'utenza a parità di condizioni del servizio erogato;
- mancato raggiungimento ed elevata disomogeneità fra le varie realtà geografiche nazionali ad alto tasso demografico del grado di raccolta differenziata attuato con conseguente riflesso nelle scelte strategiche e tecniche adottate per lo smaltimento dei rifiuti;
- carenze di impianti in grado di assolvere al compito del trattamento dei rifiuti provenienti da raccolta differenziata;

Criticità nella fase di gara e di aggiudicazione dei servizi:

- ripetute proroghe e rinnovi, in deroga all'obbligo di affidare i servizi mediante gara ad evidenza pubblica, nonché ricorso a sub-affidamenti del servizio rifiuti, in difformità a quanto disposto dalle vigenti disposizioni di legge e dalle *lex specialis*;
- ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti per la gestione dei servizi ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006, spesso accompagnato dalla reiterazione di proroghe continue nelle more di indizione e di aggiudicazione delle gare ad evidenza pubblica;
- scarsa partecipazione alle gare, rispetto alle quali alcuni esponenti ipotizzano accordi collusivi tra le poche imprese offerenti;
- artificioso frazionamento degli appalti per ricondurre gli affidamenti al di sotto delle soglie entro cui sono ammesse procedure in economia a discapito dell'evidenza pubblica;
- affidamento dei servizi in via di urgenza mediante procedura ristretta ex art. 36, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 50/2016
- requisiti estremamente selettivi/sproporzionati e anticoncorrenziali (sovradimensionamento e/o inadeguatezza dei requisiti di partecipazione);
- elevati tassi di contenzioso caratterizzanti le procedure di affidamento centralizzate che conducono all'adozione sistematica di proroghe delle gestioni in essere;
- elevato impatto delle interdittive di varia tipologia ricadenti sugli operatori economici aggiudicatari sui tempi e di espletamento e sugli esiti delle procedure di affidamento; frequenti esclusioni in sede di verifica dei requisiti di operatori economici aggiudicatari per carenza in particolare dei requisiti di ordine generale.

Nell'ambito di tale fase e nel settore oggetto di scrutinio, si segnala che l'Autorità ha riscontrato nel 2018 un sensibile incremento, rispetto all'annualità precedente, di condotte riconducibili a false dichiarazioni sul possesso delle condizioni minime di ammissione alle gare.

Tenendo conto dei procedimenti conclusi, si segnala che mentre nel 2017 solo due operatori economici sono stati destinatari di misure sanzionatorie, nel 2018 il numero degli OO. ee. sanzionati è salito a 16.

Criticità in fase di esecuzione del contratto:

- livelli di qualità del servizio difformi rispetto alle previsioni contrattuali;
- interessi delle associazioni criminali, non di rado di stampo mafioso, in considerazione del rilevante impatto economico del settore con frequente ricorso al subappalto non palesato

- ovvero non autorizzato secondo le previsioni di legge;
- mancati o ritardati trasferimenti da parte delle Regioni delle risorse finanziarie ai soggetti competenti nella gestione dei servizi;
 - mancati o ritardati pagamenti a favore degli Operatori Economici affidatari dei servizi con conseguenti ricadute sulla continuità e qualità del servizio nonché di impatto sociale sugli addetti.

Anche nell'ambito della fase di esecuzione del contratto, inoltre, si segnala che l'Autorità ha riscontrato nel 2018 un sensibile incremento, rispetto all'annualità precedente, di condotte di grave inadempimento alle obbligazioni contrattuali, che hanno determinato provvedimenti di revoca o di risoluzione del contratto

Tenendo conto dei procedimenti conclusi, si segnala che mentre nel 2017 solo 14 operatori economici erano stati destinatari di provvedimenti di risoluzione contrattuale, nel 2018 il numero degli OO.ee. interessati da risoluzioni è salito a 36.

Si segnala altresì che nel settore oggetto di esame risultano emesse da parte delle competenti Prefetture interdittive ex d.l.g.vo 159/2011, nei confronti di operatori economici in numero di 6 nel 2017 e di 5 nel 2018. Tali provvedimenti in numero limitato di casi hanno dato luogo a revoche o risoluzioni contrattuali.

L'Autorità anche per le ragioni sopra indicate ha ritenuto di inserire nell'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) un approfondimento relativo alla "Gestione Rifiuti", con particolare riferimento alle misure di contrasto alla corruzione di cui si dirà nel dettaglio nel proseguo della presente trattazione.

ATTIVITA' DI VIGILANZA ORDINARIA A LIVELLO REGIONALE

Regione Sicilia

Ordinanza Protezione Civile n. 513 dell'8.3.2018 recante "Primi interventi urgenti di protezione civile in conseguenza della dichiarazione dello stato di emergenza in relazione alla situazione di criticità in atto nel territorio della Regione Siciliana nel settore dei rifiuti urbani".

Con delibera del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 febbraio 2018 è stata dichiarata l'emergenza rifiuti sul territorio della Regione Sicilia cui ha fatto seguito l'Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 513 dell'8.3.2018 che prevedeva "*Primi interventi urgenti di protezione civile in conseguenza della dichiarazione dello stato di emergenza in relazione alla situazione di criticità in atto nel territorio della Regione Siciliana nel settore dei rifiuti urbani*".

La dichiarazione di emergenza è scaturita dalla situazione di criticità caratterizzante il sistema integrato di gestione dei rifiuti nel territorio regionale che ha imposto, da un lato di intervenire ricorrendo all'adozione di straordinari provvedimenti di gestione dei rifiuti, con particolare riferimento alla fase di smaltimento, al fine di scongiurare altri possibili scenari emergenziali di ordine sanitario e, dall'altro di avviare una riprogrammazione e pianificazione dell'intero sistema di gestione, rivelatosi negli anni inefficiente.

Lo stato di grave criticità che affligge la gestione dei rifiuti urbani nel territorio della Regione Sicilia riguarda sostanzialmente la forte carenza di volumetria per l'abbancamento dei rifiuti in discarica a sua volta dipendente dalla bassa percentuale di raccolta differenziata mediamente raggiunta nell'Isola e dalla carenza delle discariche disponibili. Pertanto, nell'immediato, al fine di garantire il corretto

smaltimento dei rifiuti nel territorio è stato necessario intervenire sia attraverso il ricorso temporaneo a poteri straordinari sia tramite una programmazione nel medio e lungo periodo di azioni di sistema volti a definire una pianificazione a livello regionale del ciclo dei rifiuti.

Nell'ambito della programmazione regionale viene pertanto dato impulso alla redazione del Piano per la gestione dei rifiuti, al fine di consentire di realizzare una strategia pianificatrice effettiva ed efficace, in grado di implementare il fabbisogno impiantistico commisurandolo al contesto socio – economico locale. In tale ambito viene previsto altresì un intervento di riprogrammazione strategica regionale, articolata in modo funzionale e gestionale in ambiti provinciali, prevedendo un'organizzazione efficiente e sostenibile da un punto di vista ambientale ed economico anche prevedendo uno specifico intervento normativo volto a riportare il numero agli ambiti territoriali a 9, ovvero pari a quanti sono i liberi consorzi dei comuni siciliani.

La crisi cui è stato fatto fronte con l'Ordinanza emergenziale deriva dalla scarsa % di raccolta differenziata registrata nell'isola che pur se aumentata nel tempo dal 12,50% nel 2014, al 12,80% nel 2015% e al 16% nel 2016, si è mantenuta comunque su standard insufficienti non raggiungendo neppure lontanamente la percentuale minima di legge pari al 65%. Analizzando il dato complessivo si può, inoltre, rilevare come:

- i capoluoghi di Palermo, Catania, Messina e Siracusa, che non effettuano la raccolta differenziata con sistemi efficaci, si attestano mediamente intorno al 10% di Raccolta Differenziata e poiché rappresentano circa un terzo dei rifiuti della Sicilia, contribuiscono a tenere bassa la media regionale dei restanti Comuni che, invece, ammonterebbe a quasi il 30%;
- circa 110 Comuni della Sicilia, su 390, prevalentemente medio-piccoli, rappresentativi di circa il 20% della popolazione, superano il 50% di raccolta differenziata.

Il totale dei rifiuti prodotti in Sicilia ammonta a circa 2.350.000 ton all'anno (dato Ispra 2016) e mediamente a circa 6.450 t/g. Di tale quantità, l'80% circa viene conferita in discarica e sottoposta al preventivo trattamento meccanico-biologico, sia con impianti fissi, che mobili. Un ulteriore 2-3% viene abbancato quale sovrappiù, direttamente dagli impianti di compostaggio e di selezione del secco.

Per far fronte allo stato di emergenza sono stati previsti interventi a breve e medio termine consistenti nella previsione di trasportare circa 100.000 tonn. di rifiuti fuori regione, nella realizzazione e/o ampliamento di vasche di abbancamento delle discariche site nei territori delle province siciliane e nella realizzazione di impianti di trattamento meccanico-biologico e di compostaggio funzionali al trattamento dei rifiuti provenienti da raccolta differenziata.

Indagine conoscitiva del ciclo integrato dei rifiuti, con particolare riguardo allo stato di attuazione della riforma introdotta con legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 (Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati)

A seguito di numerosi esposti pervenuti all'ANAC in cui venivano denunciate presunte illegittimità riferite alle condotte poste in essere dai comuni e dalle società d'ambito nella gestione del servizio di igiene urbana nella Regione Siciliana, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva del ciclo integrato dei rifiuti in tale regione, con particolare riguardo allo stato di attuazione della riforma introdotta con legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 (Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) e all'analisi dei fenomeni distorsivi del corretto funzionamento del sistema.

L'istruttoria, approvata con delibera n. 1375 del 21 dicembre 2016, ha consentito di analizzare le cause dei fenomeni distorsivi del sistema di gestione dei rifiuti in Sicilia e lo stato di attuazione della riforma delineata dalla l.r. n. 9/2010, che ha affidato l'esercizio delle funzioni di gestione integrata dei rifiuti a società consortili di capitali, costituite - in ciascun ATO - dalle province e dai comuni ricompresi nello stesso. A tali società, denominate società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti (SRR), sono attribuite in base all'art. 8 della citata l.r. n. 9/2010, le funzioni di ATO ai sensi del Codice dell'ambiente, tra le quali rientra quella di espletamento delle procedure per l'individuazione del gestore

del servizio integrato di gestione dei rifiuti. Poiché le SRR non esercitano alcuna attività di impresa ma solo compiti autoritativi, l'Autorità ha segnalato l'inadeguatezza della scelta del modello della società di capitali per l'ente di governo dell'ATO.

Con una modifica alla legge regionale in argomento è stata poi attribuita anche ai comuni, in forma singola o associata, la fondamentale funzione riconosciuta alla SRR di procedere all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti. Poiché in base alle disposizioni previste dall'art. 5, co. 2-ter, della l.r. 9/2010, i comuni singoli o associati possono procedere all'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto, sulla base di perimetrazioni territoriali da loro stessi definite, su 390 comuni della Sicilia, in 260 hanno costituito l'area o ambito di raccolta ottimale (ARO) che in un numero rilevante di casi - per l'esattezza 103 - coincide con il comune stesso. Ciò ha determinato un numero eccessivo di soggetti titolari di competenze e funzioni in materia di gestione del servizio integrato dei rifiuti e una frammentazione sistemica dei servizi, vanificando la ratio dello schema delineato dal Codice dell'ambiente di creazione di servizi omogenei tali da consentire economie di scala.

Accanto alla normativa legislativa si collocano, poi, gli atti amministrativi generali di pianificazione e programmazione del ciclo dei rifiuti che si susseguono, sostanzialmente, su tre livelli territoriali interessati: regionale (Piano regionale di gestione dei rifiuti), d'ambito ottimale (ogni SRR adotta il proprio Piano d'Ambito) e comunale (ogni ARO presenta un autonomo Piano d'Intervento). Poiché i rapporti tra livelli di governo sono improntati alla logica della pianificazione a cascata, in cui l'esercizio delle competenze da parte del livello inferiore presuppone che quello superiore abbia esercitato le proprie, i conseguenti rischi di paralisi decisionale sono alti. Oltre tutto, in un quadro di competenze e soggetti così complesso e variegato, le migliori pratiche che impongono un sistema di gestione integrata e tecnologicamente evoluta hanno spesso ceduto il passo a fenomeni di frammentazione e logiche localistiche, registrando la sostanziale mancanza di una pianificazione coerente e integrata.

La delibera n. 1375 del 21 dicembre 2016 esamina in modo puntuale anche il progetto di riforma varata dal governo Crocetta e attualmente in discussione davanti all'ARS.

In conclusione, l'Autorità ha formulato, in particolare, i seguenti rilievi:

- sulla dimensione degli ATO nei quali è stato suddiviso il territorio della Regione Siciliana, posto che le dimensioni territoriali di qualche ex provincia potrebbero risultare non idonee a generare economie di scala;
- sulla costituzione ed effettiva operatività dei nuovi Enti di Governo per il servizio dei rifiuti: in un quadro di competenze e soggetti così complesso e variegato, le migliori pratiche che impongono un sistema di gestione integrata e tecnologicamente evoluta rischiano di cedere il passo a fenomeni di frammentazione;
- sul sistema di affidamento delle procedure di gara: ad avviso dell'Autorità il quadro di competenze delineato dall'art. 8, comma 11, del disegno di legge n. 1243 e il permanere degli Urega provinciali rischia di provocare fenomeni di sovrapposizione di competenze;
- sul regime transitorio: l'incapacità di gestire la fase transitoria completando il processo di liquidazione delle Società d'ambito rischia di pregiudicare l'implementazione del futuro sistema di governance.

Ulteriori attività di vigilanza ordinaria espletata nel settore dello smaltimento dei rifiuti

Nell'ambito di un'indagine generale avente ad oggetto i **Servizi Pubblici Locali**, è stata avviata un'indagine a campione sugli affidamenti dei **Servizi di Gestione Integrata dei Rifiuti** in tre Capoluoghi di Regione scelti in funzione della dislocazione territoriale, con l'obiettivo di rilevare lo stato di svolgimento della procedura di gara nonché le modalità di svolgimento dei servizi.

Le risultanze istruttorie hanno evidenziato che un solo comune sui tre oggetto di indagine ha proceduto all'indizione della gara e ad aggiudicare il servizio per la durata di 15 anni, per Ambito Territoriale Ottimale (peraltro, poi sostituito, in fase di stipula del contratto di servizio nel 2009,

dall'Ambito Territoriale Integrato), in conformità al T.U. ambientale. Gli altri due comuni, invece, non hanno espletato alcuna procedura di gara né hanno affidato il servizio a seguito di gare indette per ambito territoriale ottimale, ma hanno fatto ricorso all'affidamento diretto a società ad intero capitale pubblico, definite dagli stessi comuni in house, benché prive del requisito del controllo analogo. In entrambi i casi, è stato rilevato che tale situazione è il risultato di un processo, previsto dal T.U.E.L., non concluso, di trasformazione delle ex aziende speciali comunali in società miste, con capitale pubblico-privato, il cui socio privato avrebbe dovuto essere selezionato con gara, da indirsi entro due anni dalla costituzione della società ad intero capitale pubblico, nascente dalla trasformazione, appunto, delle aziende speciali in società interamente pubbliche, con prosecuzione del servizio per due anni, in continuità con la gestione delle preesistenti aziende speciali.

Nei casi in esame, gli enti locali hanno proceduto solo alla trasformazione delle aziende speciali in società per azioni a intero capitale pubblico, con prosecuzione, oltre il termine iniziale dei due anni, dei servizi ad esse temporaneamente affidati senza gara:

- in un caso il servizio prosegue dal 2010 senza scadenza, in virtù di un contratto di servizio peraltro scaduto il 31.12.2011;
- nel secondo caso, il servizio affidato nel 2002, prosegue in virtù di un contratto di servizio che scade il 31.12.2020.

La prosecuzione delle pregresse gestioni, si basa sulla equiparazione, operata dagli enti locali soci, tra società ad intero capitale pubblico e società in house; queste ultime, infatti, oltre ad essere escluse all'applicabilità della normativa generale sui contratti pubblici, sono ammesse dalla normativa settoriale a proseguire nell'erogazione dei servizi, sino all'inizio delle gestioni da parte degli aggiudicatari delle gare d'ambito, senza ulteriori limiti temporali.

In entrambi i casi esaminati, nelle due società che gestivano il servizio dei rifiuti nel 2010 (data di entrata in vigore del TU ambientale), non sono state rinvenute le caratteristiche dell'*in house providing*, così come definite dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale; si tratta, infatti, di società a intero capitale pubblico, assoggettate alle norme comunitarie e nazionali vigenti in materia di affidamenti di commesse pubbliche, nonché a quelle settoriali sulla gestione dei rifiuti.

Per tale motivo, è stato rilevato che gli enti locali non potevano proseguire legittimamente negli affidamenti diretti in corso, bensì avrebbero dovuto procedere all'indizione di una procedura ad evidenza pubblica in conformità alla normativa settoriale.

Un'altra indagine settoriale ha riguardato **le astensioni collettive nel Settore dell'Igiene Ambientale** nella Regione Sicilia. Esse sono state riscontrate dalla Commissione di Garanzia dell'Attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali e segnalate all'Autorità, nell'ambito dei rapporti di collaborazione con la stessa Commissione, in esecuzione del Protocollo d'intesa sottoscritto con la stessa il 29 maggio 2012.

La Commissione ha segnalato di aver verificato diversi conflitti collettivi nel settore dell'igiene ambientale in Sicilia a causa del mancato pagamento degli stipendi mensili ai lavoratori da parte dei gestori dei servizi di igiene ambientale (raccolta e smaltimento rifiuti).

L'attività di indagine dell'Autorità è consistita nel verificare quali fossero le cause degli omessi pagamenti dei canoni dovuti per l'espletamento dei suddetti servizi e, in particolare, se fossero ascrivibili a inadempimenti delle stazioni appaltanti nei confronti dei gestori, verificandone in tal caso le ragioni.

Dall'attività istruttoria, avviata nei confronti dei gestori dei servizi e delle S.A. individuate dalla Commissione, è emerso che i mancati pagamenti degli stipendi mensili ai lavoratori del settore erano ascrivibili agli inadempimenti delle società d'ambito che sono le stazioni appaltanti dei servizi in esame, cioè al mancato pagamento da parte di queste ultime dei canoni dovuti alle aziende affidatarie dei servizi di igiene ambientale, cioè ai gestori dei servizi.

Il descritto inadempimento è ascrivibile, a sua volta, al mancato pagamento, in favore delle società d'ambito/S.A., da parte dei Comuni soci delle stesse, ricadenti negli ambiti territoriali di esse, delle somme dovute a titolo di contributo alle spese per l'erogazione dei servizi in esame poste a carico sia dei comuni che degli utenti.

Nel corso dell'attività istruttoria è emerso che la Regione Siciliana aveva adottato una serie di atti normativi e amministrativi finalizzati a superare le emerse criticità della gestione dei servizi in esame da parte delle società d'ambito, ormai in liquidazione. Da un lato, nel 2010 aveva approvato una riforma del sistema regionale di igiene ambientale (L.R. n. 9/2010 e s.m.i.) che, nonostante un'intensa attività amministrativa e normativa, nel 2013 non risultava pienamente attuata; infatti, solo nel 2014 sono state completate le procedure per la costituzione di 18 società previste per la gestione dei servizi (SRR) ed è stato delineato l'iter amministrativo per l'avvio del nuovo sistema di gestione dei rifiuti; infine, è stata regolamentata l'attività della fase transitoria successiva alla cessazione delle pregresse gestioni dei Consorzi e delle Società d'ambito (avvenuta in data 30 settembre 2013).

Dall'altro, la Regione aveva individuato, predisposto e messo a disposizione degli enti locali coinvolti, soluzioni tecnico/amministrative che avrebbero consentito loro di attingere alle anticipazioni regionali in modo da risolvere il problema dell'omesso pagamento dei debiti pregressi rimasti insoluti, maturati dalle società d'ambito nel corso della pregressa gestione dei servizi - e per esse dai Comuni soci - e, indirettamente, anche quello del pagamento delle retribuzioni maturate dai lavoratori addetti ai servizi. Ciononostante, solo 68 Comuni (corrispondenti a circa un terzo degli enti locali coinvolti) hanno presentato istanza di accesso agli strumenti tecnico-finanziari predisposti dalla regione per il ripianamento delle passività residue, maturate per la copertura dei costi derivanti dal servizio di gestione integrata dei rifiuti di cui sopra; mentre le restanti Amministrazioni comunali non hanno aderito, frequentemente a causa della mancata approvazione nei termini previsti, da parte di talune società d'ambito, degli strumenti finanziari nonché per la persistenza di una situazione di conflittualità e di contenzioso in diversi ambiti territoriali tra i comuni soci delle società d'ambito e le società stesse.

La Regione Siciliana ha, infine, evidenziato che la finanziaria ha nuovamente autorizzato la definizione di procedure di ripianamento dei debiti ed ha concesso ai comuni la possibilità di continuare ad utilizzare le risorse precedentemente stanziare e non ancora impegnate, confidando con ciò che molti altri comuni avrebbero aderito a tali procedure ed usufruito delle anticipazioni regionali.

Regione Toscana

Il commissariamento di Sei Toscana

Per quanto concerne la gestione dei rifiuti nella Regione Toscana è paradigmatica la vicenda che ha visto protagonista l'ATO Toscana Sud, territorio che raggruppa le Province di Arezzo, Siena e Grosseto.

A seguito dell'espletamento di una gara ad evidenza pubblica indetta nel 2009, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è stato affidato, per venti anni, a un raggruppamento temporaneo di imprese denominato "Progetto Sei", che vede come mandataria Siena Ambiente, società per azioni partecipata per il 60% da amministrazioni comunali della Provincia di Siena e dalla stessa amministrazione provinciale e, come mandanti, una serie di soggetti di natura pubblica e privata presenti sul territorio.

La Servizi Ecologici Integrati, Sei Toscana - nella quale Siena Ambiente detiene una quota del 26% - dapprima società consortile e successivamente, dal 23 aprile 2013, società a responsabilità limitata pura, è il veicolo societario, sorto dopo l'aggiudicazione della gara, costituito dai membri del RTI, nel quale sono confluiti, a seguito di successivi aumenti di capitale, i rami d'azienda dei precedenti gestori.

Nell'ambito delle indagini condotte dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, che ha visto indagati per turbata libertà degli incanti e corruzione gli esponenti apicali dell'ATO Toscana Sud, di Siena Ambiente e Sei Toscana, è emerso un sistema di gestione dei rifiuti caratterizzato da

svariati profili di illiceità e orientato a preconstituire, in capo all'RTI, una situazione di assoluto monopolio sul territorio.

Invero, il quadro che si è andato delineando nel corso delle indagini è quello di un sistema delittuoso ramificato e consolidato negli anni, aggravato dalle qualifiche soggettive rivestite dai soggetti coinvolti e dal sistematico mercimonio della funzione pubblica. Sotto tale profilo, sono venuti in rilievo non solo gli elementi sintomatici di una gara costruita a tavolino e cucita su misura del RTI poi risultato aggiudicatario, anche attraverso l'inserimento di clausole ed oneri dissuasivi nei confronti degli eventuali concorrenti, ma anche altri indici rivelatori di un sistema preordinato ad incardinare, in capo ad alcune società, la gestione pressoché integrale di tutto il ciclo di gestione dei rifiuti.

In questo senso è da ritenere sintomatico il *modus operandi* della Autorità d'Ambito la quale, già in epoca antecedente alla indizione della gara, ha preconstituito le condizioni per indirizzare l'esito della gara e favorire il mantenimento dello status quo ante, scoraggiando la partecipazione di soggetti non inseriti nel tessuto economico locale, con il palese intento di favorire operatori economici, come Siena Ambiente, già stabilmente inseriti nel ciclo di gestione dei rifiuti dei territori facenti parte dell'ATO.

Merita un cenno, in tale ottica, la decisione di escludere dalla gara gli impianti di smaltimento dei rifiuti e di imporre all'aggiudicatario di stipulare appositi contratti con i proprietari/gestori, già in regime di convenzione con l'ATO. Invero, in data immediatamente successiva all'indizione della gara, qualche giorno prima della seduta di prequalifica delle imprese concorrenti, l'ATO ha stipulato convenzioni ad hoc per la gestione delle discariche, dei termovalorizzatori e degli impianti di compostaggio. Delle 8 convenzioni sottoscritte dall'ATO, ben cinque hanno ad oggetto impianti di cui è proprietaria Siena Ambiente, società mandataria del RTI risultato poi aggiudicatario del servizio.

In altri termini, per un verso, è stata estromessa dal perimetro della gara la gestione degli impianti di smaltimento e trattamento dei rifiuti, regolamentata nell'ambito delle richiamate convenzioni, per l'altro, si è previsto nell'appalto il trasferimento di tali convenzioni al gestore unico, mediante la sottoscrizione di contratti di conferimento, in modo da poter affidare tutta la filiera ambientale, dalla raccolta allo smaltimento, al Raggruppamento aggiudicatario e da predeterminare una proliferazione di costi solo per chi non avesse già la disponibilità degli impianti.

La gestione straordinaria, insediatasi a seguito del commissariamento disposto, su proposta dell'Anac, dal Prefetto di Siena con decreto del 17 marzo 2017 per tre mesi, successivamente prorogato per ulteriori nove, ha rilevato, fin dal suo insediamento, una situazione molto complessa e fonte di svariate criticità, dovute oltre che a una consistente esposizione debitoria e a un rilevante contenzioso tra la Sei Toscana e i fornitori soci, anche all'attuale assetto della governance aziendale e a un sistema di partecipazioni societarie che pone uno dei soci, la S.T.A. – la quale detiene una quota del 26,8% in SEI Toscana e una quota del 40% in Siena Ambiente – in una posizione di controllo di fatto del gestore.

L'insediamento del presidio commissariale ha fatto emergere anche problematiche nella gestione del servizio con la ATO. A titolo di esempio, viene in rilievo la indeterminatezza in ordine alla quantificazione del corrispettivo annuo del servizio e la sua durata, atteso che, con successivi accordi integrativi sono stati rivisitati alcuni elementi del contratto, tra cui la modalità di determinazione del corrispettivo, con la previsione di uno sconto in favore dei Comuni per la fase di start up e un prolungamento del contratto.

Anche il progetto strategico di aggregazione degli operatori del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti – alla base dell'ATI aggiudicataria della gara e che ha dato origine a SEI Toscana – ha subito, in epoca successiva all'aggiudicazione, radicali trasformazioni. In questa sede merita un brevissimo cenno la progressiva riduzione della quota di proprietà di soci a maggioranza di capitale in mano pubblica. Nella compagine societaria, attualmente i soci con capitale a maggioranza detenuto da enti pubblici rivestono un ruolo minoritario, con una riduzione della quota di partecipazione dall'iniziale 66 % al 48%. Ciò ha snaturato la struttura del veicolo societario Sei Toscana, dove la componente pubblica avrebbe potuto

(e dovuto) svolgere un ruolo preminente negli indirizzi strategici e negli equilibri della governance societaria.

Regione Campania

Il commissariamento Ecologia Iavazzi e Impresud

Per una disamina d'insieme sulla gestione dei rifiuti nella Regione Campania è emblematica la vicenda delle due società del gruppo imprenditoriale Iavazzi (Ecologia Iavazzi e Impresud), che operano nel settore dei servizi di igiene urbana e dell'impiantistica e logistica per il trasporto, lo stoccaggio e il conferimento dei rifiuti, svolgendo la loro attività a favore di molteplici Comuni del territorio. Destinatarie di provvedimenti antimafia interdittivi, entrambe le società sono commissariate da due anni su disposizione del Prefetto di Caserta.

In questo periodo, in raccordo con la Prefettura, l'Autorità ha avuto modo di monitorare da vicino lo sviluppo delle commesse pubbliche affidate alla gestione degli amministratori straordinari di nomina prefettizia delle due società. Da subito, sono emerse evidenti difficoltà gestionali nella conduzione di queste commesse, dovute per lo più alla preesistenza, a vario titolo, di situazioni di diffusa irregolarità.

Il dato fattuale più significativo è senz'altro quello relativo alle modalità concrete di svolgimento delle prestazioni: l'esecuzione di gran parte dei servizi di igiene urbana avviene, salvo sporadiche eccezioni, sulla base di contratti d'appalto oramai scaduti da anni e in forza di reiterate ordinanze sindacali o determine dirigenziali di proroga di breve durata. Questo meccanismo di sistematica gestione "in proroga" dei rifiuti - avulso da ogni forma di scelta del contraente secondo criteri competitivi e di economicità - si è diffuso e consolidato a livello locale, alimentando un vero e proprio circolo vizioso che ha assunto la fisionomia di un assetto frammentario, incoerente e di tenore emergenziale, improntato esclusivamente alla necessità di garantire senza soluzione di continuità l'erogazione del servizio pubblico, la cui interruzione rischierebbe di provocare danni gravissimi e irreparabili alle collettività.

Il mancato ricorso a regolari procedure selettive di evidenza pubblica e la conseguente proliferazione, a livello locale, di prolungati e ripetuti affidamenti al di fuori del perimetro di legittimità consentito dal codice dei contratti contribuiscono in maniera eziologica a tracciare una sorta di "zona franca", in cui si radicano vere e proprie spartizioni di mercato e posizioni di privilegio per i soggetti gestori, fino ad assumere progressivamente la consistenza di condizioni quasi immutabili e sicuramente difficili da scardinare.

In tal senso, sul versante delle amministrazioni locali, si è registrato un atteggiamento sostanzialmente conservativo dello *status quo*, nonostante le continue sollecitazioni rivolte dagli stessi amministratori di nomina prefettizia ad avviare nell'immediato le ordinarie procedure selettive di evidenza pubblica per l'individuazione di nuovi operatori economici in possesso dei requisiti di affidabilità morale. Questa frequente riluttanza dei soggetti pubblici ad assumere iniziative per ristabilire una cornice di legittimità nell'affidamento della gestione dei rifiuti si è tradotta persino in episodi di evidente e grave irregolarità amministrativa, con svolgimento del servizio in via di fatto e in totale assenza di copertura contrattuale e finanziaria.

Il subentro del presidio commissariale di legalità disposto dal Prefetto ha fatto emergere anomalie nel sistema di gestione dell'intero ciclo dei rifiuti e ne ha scompaginato alcuni equilibri, provocando di fatto una reazione di inasprimento degli assetti precostituiti. Tanto per fare qualche esempio, sono venute alla ribalta condotte gravemente dilatorie o del tutto inadempienti delle amministrazioni locali nel pagamento dei corrispettivi per i servizi di raccolta, trasporto, conferimento e smaltimento rifiuti; circostanza, questa, che rende oltremodo difficile per i commissari prefettizi provvedere al pagamento delle partite passive delle commesse (tra cui, non da ultimo, la corresponsione degli stipendi ai dipendenti delle società affidatarie) e, più in generale, alla chiusura della gestione contabile. Strettamente connessa a questo aspetto è la questione delle tariffe per i servizi relativi alla gestione dei

rifiuti: il sistema degli affidamenti in proroga, infatti, tende progressivamente ad assestarsi in maniera stabile e serve agli enti locali a garantirsi condizioni economiche vantaggiose, mantenendo sostanzialmente inalterate le tariffe, senza dover procedere ad alcun aggiornamento. Il tutto a discapito anche di una corretta e funzionale attività di programmazione delle amministrazioni comunali.

Si intuisce allora facilmente come la reciproca convenienza derivante da tale situazione di fatto rappresenti il principale fattore ostativo ad una sana ed efficiente conduzione dell'intero ciclo dei rifiuti, trovando resistenze un po' ovunque. Ne è una testimonianza univoca proprio l'esperienza maturata in questi due anni dalla gestione commissariale del gruppo imprenditoriale Iavazzi: sebbene tale misura, di natura straordinaria e temporanea, sia stata disposta con la precipua finalità di garantire a ciascuna stazione appaltante un lasso temporale sufficiente ad attivare le dovute procedure d'appalto per la scelta di un nuovo contraente, i Comuni beneficiari dei servizi di igiene urbana hanno continuato ad invocare l'urgenza e la necessità degli affidamenti in proroga. A distanza di ben due anni, la gestione commissariale è riuscita ad interrompere l'esecuzione di tutte le commesse, ma è ancora alle prese con l'ultimazione delle attività di chiusura contabile e rendicontazione finale, a causa del mancato pagamento di gran parte dei corrispettivi spettanti per i servizi svolti.

Comune di Salerno: Servizio di gestione dell'impianto per il trattamento dei rifiuti organici aggiudicato in favore di Daneco Impianti spa e Servizio di raccolta differenziata dei rifiuti con particolare riguardo alla gestione della società in house Salerno Pulita S.p.a.

Nell'ambito delle attività istruttorie connesse al settore dei rifiuti è possibile annoverare il servizio di gestione dell'impianto per il trattamento dei rifiuti organici nel comune di Salerno, aggiudicato in favore di Daneco Impianti spa, definito con la delibera n. 876 del 27 luglio 2017 dell'Autorità, trasmessa alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Salerno e alla Procura regionale della Corte dei Conti per la Campania per gli aspetti di rispettiva competenza.

L'attività trae origine da un esposto pervenuto all'ANAC il 2.4.2015, nel quale venivano segnalate alcune presunte anomalie riferite all'appalto in oggetto, evidenziando in particolare che, a fronte degli elevati costi di investimento dell'impianto, lo stesso non avrebbe conseguito gli obiettivi di recupero materia e generazione di energia per i quali era stato realizzato.

Nel luglio 2015, l'Autorità ha deliberato l'effettuazione di accertamenti ispettivi concernenti l'impianto per il trattamento dei rifiuti organici nel Comune di Salerno ed il relativo servizio di gestione, i cui accertamenti si sono svolti nei giorni 16 e 17 dicembre 2015. Nel corso degli stessi è stata rilevata la presenza della ditta DANECO Impianti, quale affidataria di entrambe le gare di appalto bandite dal Comune di Salerno, di cui la prima per la realizzazione dell'impianto e la gestione provvisoria dello stesso per due anni, la seconda, con verbale di gara del 9.12.2014, per l'implemento costruttivo e la gestione quinquennale. In esito agli accertamenti ispettivi e al contraddittorio, sono stati rilevati significativi profili di anomalia, concernenti il funzionamento dell'impianto e la gestione del relativo impianto.

In primo luogo nella suddetta delibera citata n. 876 del 27 luglio 2017 risulta attestato il cattivo funzionamento dell'impianto di digestione anaerobica che non obbedisce alle finalità per le quali è stato progettato, nello specifico non recupera materia, producendo compost, e non produce biogas; l'impianto, dai dati ufficiali forniti dal Comune e dal gestore, non ha mai raggiunto gli obiettivi minimi di smaltimento e recupero energetico, fissati dal progetto della Stazione Appaltante come contrattualmente previsto all'art. 66 del CSA. Il collaudo dell'impianto è stato emesso sulla base di prove effettuate su un numero limitato di biocelle e su una FORSU precostituita e non sull'analisi del reale processo. La motivazione principale della suddetta anomalia, come riconosciuto dall'ARPAC, dal gestore dell'impianto (Daneco) nonché dal Comune medesimo, è riferibile alla cattiva qualità della FORSU in ingresso, ovvero riconducibile ad una non corretta gestione del servizio di raccolta differenziata.

L'anomalia sopradetta è motivo di onerosi extra costi nella gestione dell'impianto. Tali costi aggiuntivi, lungi dall'essere considerati eccezionali e momentanei, causati da una transitoria carenza di qualità della Raccolta Differenziata cui porre al più presto rimedio, sono stati considerati fissi e immutabili e come tali computati nell'importo da porre a base di gara per l'appalto di gestione quinquennale dell'impianto, manifestando di considerare l'impianto alla stessa stregua di un impianto di trattamento rifiuti finalizzato allo "smaltimento" piuttosto che al recupero.

Nella citata delibera si confermano le contestazioni in merito all'inadeguata attribuzione del codice CER ai rifiuti in ingresso al digestore. Tali rifiuti risultano essere stati conferiti all'impianto dal produttore nonostante la consapevolezza del fatto che "l'elevata quantità di impurezza rinvenuta nell'organico non dovrebbe essere presente nel rifiuto proveniente da raccolta differenziata ma dovrebbe essere conferita dai cittadini nel giorno di raccolta del rifiuto indifferenziato", e sono stati accettati dal gestore nonostante lo stesso considerasse la FORSU "non classificabile come tale". Dinanzi alle evidenze fattuali facenti rilevare una FORSU incompatibile con il funzionamento dell'impianto non risultano esperite dal Comune scelte conseguenti ed adeguate, non risultando peraltro attivate apprezzabili iniziative volte a promuovere e ad assicurare una migliore raccolta differenziata. Anzi, come sopra evidenziato, il Comune ha ritenuto di superare *l'impasse* nell'ambito della gara per l'affidamento del servizio di gestione quinquennale attraverso il contemporaneo ampliamento dell'impianto al fine di consentire il trattamento di una FORSU con caratteristiche difformi dalle originarie previsioni progettuali, nonché comunemente accettabile in qualsiasi impianto che presenta la stessa tecnologia (digestore anaerobico), di fatto rendendo fisiologica ed accettabile un servizio di raccolta differenziata totalmente inefficiente e sempre più lontano dagli obiettivi minimi di riciclo imposti dalla legislazione nazionale (65% entro 31.12.2012 ai sensi dell'articolo 205, d.lgs. 152 del 2006) ed europea¹. A ciò si aggiunga che l'affidamento dell'incarico di collaudo non è conforme ai dettami del codice dei contratti al tempo vigente (d.lgs. 163/06). Infatti, qualora i collaudatori fossero stati incaricati perché appartenenti ad una Pubblica Amministrazione il loro compenso sarebbe dovuto essere conforme a quanto prescritto dall' ex art. 92 comma 5 del Codice; nel caso in cui i suddetti collaudatori, come sostenuto dal dirigente comunale, siano stati incaricati quali professionisti esterni all'Amministrazione e compensati a "tariffa" (pur ridotta), l'affidamento dell'incarico sarebbe dovuto avvenire a valle di una procedura ad evidenza pubblica, previa verifica della carenza in organico di tecnici adeguati.

Dalle verifiche effettuate emerge più in generale l'assenza di una gestione adeguatamente coordinata del ciclo dei rifiuti. La Salerno Pulita, società *in house providing* del Comune, che gestisce la raccolta e il trasporto dei rifiuti ha manifestato di non essere a conoscenza della problematica gravante sulla cattiva qualità del rifiuto organico raccolto. Appare, altresì, che la stessa non abbia adeguata chiarezza circa il suo ruolo e responsabilità nell'ambito della gestione del processo, in apparente assenza del rapporto interorganico con il Comune.

Si rileva, inoltre, l'inottemperanza, dichiarata dallo stesso Dirigente del settore Ambiente del Comune di Salerno, ai dettami dell'art. 182 *ter* comma 1, del d.lgs n. 152/06 che statuisce che la raccolta separata dei rifiuti organici deve essere effettuata con contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti compostabili certificati a norma UNI EN 13432-2002.

Nella delibera si dà atto della presenza di responsabilità in capo al gestore dell'impianto che, per quanto potuto rilevare, ha condotto una gestione dello stesso in violazione delle prescrizioni AIA, non assumendo alcuna apprezzabile iniziativa volta ad assicurare il superamento delle criticità dallo stesso riconosciute. Infine, per quanto emerso in sede istruttoria, risulta un insoddisfacente livello qualitativo dei processi sottesi alla gestione del ciclo dei rifiuti discendente da un'evidente sottostima delle problematiche endogene connesse, con responsabilità di conseguenza ascrivibili ai diversi soggetti e/o centri preposti al controllo ed alla gestione dei processi. Dell'attività di vigilanza posta in essere è stata data immediata informativa all'autorità giudiziaria competente sia in sede penale che erariale.

¹ Vedasi proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti

Comune di San Mauro Cilento - Appalto per la gestione dei servizi di raccolta differenziata integrata dei rifiuti solidi urbani e servizi complementari

Per quanto concerne l'incidenza di un'ordinanza cautelare di carattere penalistico nelle more di una procedura di gara per la gestione dei rifiuti, è emblematica la richiesta di parere pervenuta all'Autorità dal Comune di San Mauro Cilento.

Il comune chiedeva all'Autorità di esprimersi in merito all'idoneità dell'impresa Sviluppo Risorse Ambientali S.r.l. (SRA) a stipulare contratti pubblici, atteso che il suo amministratore unico e legale rappresentante pro tempore è stato sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari, nell'ambito di un procedimento penale per reati di corruzione e turbata libertà del procedimento di scelta del contraente.

Successivamente alla conclusione della procedura di gara, l'operatore economico ha provveduto alla sostituzione del soggetto costretto agli arresti con altra persona priva di precedenti o pendenze penali a carico.

Al riguardo, l'Autorità è intervenuta evidenziando come a carico dell'amministratore *de quo* non risultano esserci sentenze definitive di condanna o decreti penali di condanna divenuti irrevocabili ovvero provvedimenti definitivi per l'applicazione di misure di prevenzione antimafia che ai sensi dell'art. 80, commi 1 e 2, del D.lgs. 50/2016, i quali potrebbero inibire in via automatica all'impresa SRA la partecipazione alle gare pubbliche e la stipula dei relativi contratti, come deve aver accertato l'Ente tramite le verifiche di rito.

Ciò posto l'Autorità ha invitato, peraltro, la Stazione appaltante a valutare, nell'esercizio del potere discrezionale alla stessa riconosciuto e tramite un procedimento in contraddittorio con l'operatore economico, sulla rilevanza ostativa degli specifici comportamenti, in quanto incidenti sulla moralità professionale dell'O.E. e sulla sua affidabilità nello svolgimento dell'attività oggetto di affidamento, ai sensi dell'art. 80 comma 5 lett. c) del D.lgs. 50/2016.

Vigilanza Speciale nel Comune di Napoli

L'Autorità ha svolto in Campania anche un'attività di vigilanza speciale che ha interessato il comune di Napoli nei confronti del quale è stato avviato nel febbraio 2016 un procedimento avente ad oggetto l'appalto per la fornitura del servizio di rimozione e smaltimento, a chiamata, di amianto e dei materiali contenenti amianto abbandonati sul suolo pubblico, indetto mediante procedura negoziata ai sensi dell'art. 125, comma 10, lett. d) d.lgs. 163/2006 – ossia per urgenza, determinata da eventi oggettivamente imprevedibili, al fine di scongiurare situazioni di pericolo per persone, animali o cose, per l'igiene e salute pubblica.

L'affidamento è avvenuto con il criterio del prezzo più basso mediante ribasso sull'elenco prezzi posto a base di gara e, come si ricava dalle indicazioni desumibili dalla documentazione ricevuta, l'appalto è stato affidato a misura. All'invito pubblicato dalla stazione appaltante hanno risposto solo due società, la ATR s.r.l. e la DEFIAM s.r.l. precedente gestore del servizio, da ultimo in forza di 'proseguimento' ex art. 125 del Codice dei contratti. L'aggiudicazione è avvenuta in favore della ATR s.r.l. che ha offerto un ribasso del 44,92%.

In questo contesto i rilievi mossi dall'ANAC hanno riguardato le seguenti criticità:

- a) assenza di evidenze circa la valutazione di congruità dell'offerta dell'aggiudicatario;
- b) diverse irregolarità procedurali;
- c) mancanza di evidenza circa la verifica, da parte della stazione appaltante, della discarica e dell'impianto di stoccaggio che l'aggiudicatario aveva l'onere di indicare.

Rilievi sono stati formulati anche in relazione alla verifica sull'effettivo possesso dei requisiti soggettivi in capo alla società aggiudicataria A.T.R. s.r.l. anche in ordine alla possibilità di valorizzare il disposto

di cui all'art. 38, lettera b) d.lgs. 163/2006, applicabile *ratione temporis*, in relazione alle condanne per disastro ambientale in capo ad alcuni dei soci.

Nel corso dell'istruttoria, anche a seguito di audizione del Comune di Napoli è emerso che con riferimento al servizio specifico, comprensivo anche della rimozione dell'amianto si è proceduto in via d'urgenza, almeno per tutto il periodo dal 2007 al 2016, senza ricorso ad alcun sistema di promozione della concorrenza, come ad esempio l'affidamento a rotazione a soggetti inseriti in albo.

Ulteriore elemento di criticità emerso è stata la diversa qualificazione della medesima tipologia di affidamento (rimozione amianto), nel corso delle varie gare (del 2007 e del 2012), una volta appalto di lavori (gara del 2007), una volta appalto di servizi (gara del 2012). Infine, il Comune ha rappresentato di non aver potuto programmare negli anni il servizio di rimozione e smaltimento dell'amianto in ragione delle 'complessive difficoltà finanziarie' del Comune medesimo, nonché in ragione di imprevisti sversamenti illeciti di notevole portata che hanno alterato i volumi ordinariamente prevedibili di materiale pericoloso da smaltire.

All'esito del procedimento di vigilanza il Comune di Napoli, a fronte dei rilievi formulati dall'Autorità, ha rappresentato la scelta di revocare la gara precedentemente indetta, e di procedere, anche a seguito delle vicende contestate in ordine alla posizione del concorrente individuato come possibile aggiudicatario della procedura negoziata ex art. 125 d.lgs. 163/2006, all'affidamento *in house* alla Asia Napoli S.p.a.

In merito a tale affidamento, tuttavia, l'Autorità, ritenendo la soluzione adottata non del tutto idonea a superare le criticità rilevate, sia in quanto l'affidamento *in house* alla Asia Napoli s.p.a. presenta caratteri di eccezionalità, essendo stato disposto, ancora una volta, per 'supplire' ad una situazione di carenza (annullamento della precedente gara) e dunque al di fuori delle prescrizioni e dei criteri adesso individuati dall'art. 192 d.lgs. 50/2016 e, dall'altro lato, in ragione del fatto che nonostante la presenza di tale affidamento, di fatto il servizio continua ad essere in concreto espletato in via emergenziale da uno o più soggetti diversi da quello formalmente individuato, soggetti sui quali il Comune non ha fornito indicazioni, né nominativi, né documentazione, ha disposto una prosecuzione del monitoraggio dello stato degli affidamenti in esame.

Regione Puglia

La vigilanza nelle aree comunali

Con la legge regionale 20 agosto 2012, n. 24 (*Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali*) la Regione Puglia ha disciplinato lo svolgimento dei servizi in materia di gestione dei rifiuti, stabilendo, all'art. 10, co. 2, che il solo servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti fosse erogato in ambiti sub-provinciali. Il legislatore regionale poi, all'art. 14, ha espressamente affidato la gestione dei servizi in esame alla cura associata e congiunta dei sindaci dei comuni di uno stesso ARO. Tuttavia, si sono susseguite numerose segnalazioni di ritardi e inadempienze nell'affidamento della gestione dei servizi a livello di ARO e di affidamenti frammentati nei singoli territori comunali, peraltro al di fuori delle ordinarie procedure di scelta del contraente, con lesione dei principi di trasparenza, concorrenza ed economicità con aggravio della tassazione a carico dei contribuenti. L'Autorità ha, pertanto, avviato un'attività di vigilanza sull'osservanza della disciplina normativa in materia, verificando la regolarità del sistema degli appalti e delle concessioni di servizi *de quibus* nella Regione Puglia, i cui esiti sono riportati nella delibera n. 215 del 2 marzo 2016.

Attraverso la ricostruzione delle complesse vicende inerenti molteplici comuni e differenti ARO della Regione Puglia, sintomatiche di criticità sistemiche, l'Autorità ha riscontrato il ritardo con cui i soggetti preposti attuano la normativa nazionale e regionale in materia: dopo tre anni il nuovo modello gestionale dei servizi che, nelle intenzioni del legislatore doveva essere improntato a criteri di trasparenza, concorrenza ed efficienza, è ancora ben lontano da una compiuta attuazione.

Le scadenze dei singoli adempimenti procedurali sono state abbondantemente superate da tutti i soggetti tenuti a rispettarle: dai comuni nel costituirsi nelle forme previste, dagli organi di governo degli ARO e dall' "Ufficio comune ARO" nel provvedere agli adempimenti necessari all'attivazione delle procedure di gara, dalla giunta regionale nell'esercitare i poteri sostitutivi, dai commissari ad acta nell'individuare le SA al fine di completare la procedura di gara.

A ciò si è aggiunto il ritardo con cui la Regione Puglia ha esercitato le sue funzioni di indirizzo, per sciogliere i nodi interpretativi posti dall'art. 24, l.r. 24/2012, e di controllo sugli enti locali facenti parte dell'ARO, anche in via sostitutiva, attraverso commissari ad acta.

L'Autorità ha evidenziato come rilevante fattore di criticità anche l'inadeguatezza delle attività di programmazione, valutazione e rendicontazione, nonché le incongruità della stima del valore dei contratti da affidare, in contrasto con l'art. 29 del Codice.

I ritardi e le inadempienze negli affidamenti della gestione del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti a livello di ARO hanno fatto sì che soltanto in pochi ARO è stato individuato il gestore unico, mentre in moltissime aree territoriali la teorica gestione dei servizi a livello di ARO è in pratica frammentata e affidata nei singoli territori comunali ai medesimi OE già aggiudicatari di risalenti contratti, ripetutamente prorogati, oppure destinatari di ordinanze sindacali contingibili e urgenti, ex art. 191 del Codice dell'ambiente, artt. 50 e 54 del TUEL, o beneficiari di ripetuti "affidamenti temporanei", ex art. 125, co. 10, lett. d), e art. 57, co. 2, lett. c), del Codice.

Si delinea in tal modo nella Regione Puglia una situazione paradossale. Da un lato, il modello organizzativo oramai è compiuto, gli ATO e gli ARO, anche se dopo un lunghissimo e laborioso processo, sono state costituite; dall'altro, anche quando gli ARO riescono ad attivare procedure di gara, pur se ampiamente oltre i termini di legge, le stesse gare vengono revocate o annullate.

Anche l'analisi dell'offerta del mercato mostra significative criticità, come la partecipazione alla gare di ARO in corso anche di soggetti economici che non posseggono i requisiti di idoneità morale per contrarre con la PA, in quanto raggiunti da informativa antimafia interdittiva, soggetti a misure straordinarie ex art. 32, d.l. 90/2014, escluse da gare per mancanza dei requisiti soggettivi o annotati sul Casellario informatico dell'Autorità.

Alla luce dei rilievi sopra richiamati l'Autorità ha invitato la Regione Puglia, cui sono attribuiti poteri di indirizzo e di coordinamento in materia, a porre in essere iniziative idonee a rimuovere rapidamente le riscontrate criticità e garantire che, nel nuovo modello organizzativo e gestionale, l'affidamento della gestione dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti nei territori comunali avvenga mediante gare effettivamente trasparenti e pro-concorrenziali basati su una congrua documentazione di gara. L'Autorità ha, inoltre, invitato la Regione a rendere efficaci gli strumenti amministrativi di prevenzione della corruzione nel sistema degli appalti e concessioni dei servizi *de quibus*, anche con il coinvolgimento dei RPC e a garantire che i controlli degli organi di governo ARO sulla corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali dei gestori d'ambito siano stringenti e sostanziali.

Il caso del Comune di Altamura: servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani per l'intero territorio dell'ARO 4/BA

Si segnala l'attività istruttoria espletata dall'Autorità in seguito alla conoscenza di fatti giudiziari che hanno interessato il Sindaco di Altamura, nell'ambito di un procedimento di vigilanza avviato per presunte irregolarità della Soc. TRA.DE.CO. S.r.l. operante nel settore dello smaltimento rifiuti in diversi comuni pugliesi.

In particolare, i servizi di igiene urbana, gestiti da TRA.DE.CO. S.r.l. in forza di un contratto di appalto del 2002 di durata decennale (scaduto il 17.2.2012), sono stati oggetto di ripetute ordinanze contingibili ed urgenti di proroga in attesa che Consip, nel frattempo delegata dall'Unione dei Comuni dell'Alta Murgia UNICAM, con adesione per convenzione ex art. 30 TUEL dei Comuni di Altamura e di Cassano delle Murge, portasse ad aggiudicazione una gara europea bandita nel 2015 per l'intero

territorio dell'ARO 4/BA del valore di oltre 143 milioni di euro e per la durata contrattuale di n. 84 mesi (la quota/valore del Comune di Altamura è di circa 8 milioni di euro annui).

Al riguardo, l'Autorità ha rivelato una situazione patologica degli accadimenti che, per profili processuali di contenzioso amministrativo e per difficoltà e rallentamenti delle operazioni di gara, non ha consentito a Consip di addivenire all'aggiudicazione, costringendo il Comune di Altamura a gestire i rifiuti in regime di continuativa ordinanza sindacale/commissariale.

Successivamente, da recenti e diffuse notizie di stampa si è appreso che il Sindaco di Altamura risulta coinvolto in un'inchiesta della Procura della Repubblica di Bari nell'ambito della quale è stato destinatario della misura cautelare degli arresti domiciliari perché accusato di corruzione per presunte tangenti in cambio di appalti. Pertanto, l'Autorità ha espletato un'apposita istruttoria all'esito della quale è emerso che l'ordinanza cautelare non ha rivelato coinvolgimenti, neppure indiretti, dell'appalto in oggetto, reiteratamente affidato in proroga a TRA.DE.CO. S.r.l., rispetto alla rosa di appalti interessati dall'indagine della Procura della Repubblica di Bari.

Regione Lazio

Il caso Co.la.ri.

Il 27 settembre 2017 è stato sottoscritto il contratto-ponte di 18 mesi fra Ama e il commissario prefettizio per l'utilizzo degli impianti TMB di Malagrotta. Come affermato in occasione della sottoscrizione del contratto, si tratta di un momento importante per il ripristino della legalità in quanto fino ad ora a Roma non esisteva alcun accordo scritto che regolasse lo smaltimento rifiuti, ma soprattutto perché al termine del periodo previsto il servizio verrà finalmente assegnato, in maniera trasparente, tramite una gara pubblica. L'accordo di cui sopra giunge alla sua realizzazione dopo lunghe vicende che hanno caratterizzato il sistema di gestioni dei rifiuti nella Capitale d'Italia e che si vanno sinteticamente di seguito rappresentando.

Il 24 gennaio 2014 la Prefettura di Roma adottava un provvedimento interdittivo antimafia nei confronti di Co.la.ri Consorzio Laziale Rifiuti. Infatti, nell'ambito del territorio di Roma Capitale, il trattamento dei rifiuti urbani prima del loro conferimento in discarica, ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, veniva effettuato attraverso n. 4 impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB), di cui 2, denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2, riconducibili al Consorzio Colari e gestiti dalla E. Giovi s.r.l.

A seguito delle sentenze del Consiglio di Stato n. 982 del 2 marzo 2017 e n. 1315 del 22 marzo 2017 - che hanno accolto il ricorso proposto dal Ministero dell'interno e dalla Prefettura di Roma avverso le sentenze di primo grado e hanno ripristinato gli effetti del provvedimento interdittivo antimafia nei confronti del Gruppo Co.la.ri. e della società E. Giovi - si è determinata una situazione di forte criticità, attesa la pressoché totale coincidenza tra la capacità complessiva autorizzata di trattamento giornaliero di rifiuti indifferenziati nell'ambito dell'impiantistica autorizzata e disponibile dell'ATO Roma e la quantità giornaliera di rifiuti indifferenziati prodotti nella città di Roma.

Tale situazione ha condotto all'adozione, da parte della Sindaca di Roma, dell'ordinanza sindacale n. 53 del 6 aprile 2017, nella quale si dava atto del fatto che la situazione è fonte di *“rallentamenti e disagi del servizio di raccolta nella città, oltre che situazioni di congestione nelle operazioni di scarico e ritardi nel riutilizzo dei mezzi, con ricadute sull'ordinario servizio di igiene urbana”* e si evidenziava che il protrarsi della situazione avrebbe potuto determinare, in tempi brevissimi, *“uno stato di severa criticità nella Capitale, con grave rischio per la salute pubblica ed immediata ripercussione sulle condizioni igienico sanitarie della città”*.

A fronte di tale pericolo, la Sindaca ha ordinato all'Ama di continuare a conferire i rifiuti urbani raccolti nella città di Roma presso i TMB Malagrotta 1 e Malagrotta 2 e al Consorzio Co.la.ri. e alla società E. Giovi s.r.l. di assicurare la piena operatività dei citati impianti TMB e di accettare le “*quantità di rifiuti conferite da AMA S.p.A., fino, ove richiesto, alla massima capacità ricettiva degli impianti autorizzati dalla Regione Lazio*”.

L'Autorità – interessata di verificare dei presupposti per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di cui all'art. 32, comma 10, del citato d.l. n. 90/2014 – ha rilevato che il problema più significativo era l'assenza di una fonte negoziale di regolamentazione del rapporto tra la parte pubblica, l'Ama S.p.A. e l'operatore economico. L'attività istruttoria ha reso evidente che il rapporto era gestito in via di mero fatto, senza la stipulazione formale di un contratto di affidamento del servizio.

Ciò posto, si è ritenuto che la questione della sussistenza dei presupposti applicativi delle misure ex art. 32, comma 10 dovesse essere affrontata unitamente alla delimitazione dell'ambito oggettivo di efficacia delle stesse e sulla scorta di quanto previsto nell'ordinanza contingibile ed urgente.

L'esercizio, da parte del sindaco, del potere di ordinanza contingibile ed urgente presuppone, infatti, la necessità di provvedere con immediatezza a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile, cui non è possibile far fronte con ricorso agli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento. Ciò implica che il pericolo di arrecare nocumento all'igiene e alla salute pubblica, giustifica, eccezionalmente, la possibilità di derogare alla disciplina generale vigente nei limiti e per il tempo strettamente necessario a fronteggiare l'emergenza. Tenuto conto di quanto appena detto, ne consegue che l'assenza di un modello negoziale di regolamentazione del rapporto deve ritenersi superata dall'ordinanza medesima che, facendo espresso richiamo a tutti gli atti amministrativi che ineriscono al servizio *de quo*, ne ordina l'espletamento nei termini ivi stabiliti e dà atto, inequivocabilmente, della necessità e dell'urgenza della sua prosecuzione, pena l'esposizione a grave pericolo dei beni fondamentali della salute pubblica e dell'igiene.

Sulla base di queste valutazioni, l'Autorità si è espressa nel senso che devono ritenersi sussistenti, nel caso di specie, i presupposti per l'applicazione della misura della straordinaria e temporanea gestione ex 32, comma 10 citato, al Consorzio Colari e alla E. Giovi s.r.l., limitatamente ai servizi che attengono al conferimento dei rifiuti da parte di Ama S.p.A. presso i due impianti di TMB citati, sia sotto il profilo della urgenza di provvedere sia in ordine alla essenzialità del servizio di cui occorre garantire la prosecuzione. Di conseguenza la durata del commissariamento è stata imprescindibilmente legata alla ordinanza e alla sua efficacia.

Con decreto del Prefetto di Roma, dell'8 aprile 2017 è stata, quindi, disposta la straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Colari e della Società E. Giovi s.r.l..

Nel mese di luglio u.s. si è posto il problema del termine dell'efficacia dell'Ordinanza contingibile ed urgente adottata dalla Sindaca di Roma Capitale ed alla conseguente scadenza della gestione commissariale in atto. A tal fine – considerata l'esigenza imprescindibile di individuare una soluzione compatibile con il Codice degli appalti – si è ritenuto di optare per la sottoscrizione di un “contratto ponte” nel quale riprodurre la situazione esistente in termini di quantitativi di rifiuti e di tariffe applicate (peraltro fissate dalla Regione), con una scadenza contrattuale che non superi il 2018. Tale soluzione è stata ipotizzata solo al fine di consentire ad AMA di gestire il servizio, nelle more, dell'espletamento delle procedure di gara ad evidenza pubblica, necessarie per l'individuazione di un nuovo affidatario del servizio.

Sul punto si è espresso il commissario prefettizio che ha rilasciato un parere sulla bozza di contratto predisposta e sulla sua sostenibilità economico-finanziaria. È stata, quindi, chiarita sia la legittimazione del commissario alla sottoscrizione del contratto, nella sua veste di amministratore straordinario pro-tempore, in luogo dei legali rappresentanti delle imprese interdette, sia la sostenibilità economico-finanziaria della bozza predisposta.

La legittimazione dell'amministratore straordinario alla sottoscrizione del contratto è stata ancorata alla ratio dell'istituto del commissariamento in caso di interdittiva antimafia e alle conseguenze che scaturiscono per gli operatori economici raggiunti dal provvedimento inibitorio. In tale ottica, il commissariamento per finalità antimafia rappresenta lo strumento atto a consentire, in via del tutto straordinaria e temporanea, la prosecuzione di un rapporto contrattuale, allorché sussista l'urgente necessità di salvaguardare opere e servizi indifferibili, a tutela degli interessi di rango più elevato tassativamente individuati dalla norma. Ed è proprio a salvaguardia dell'interesse superiore alla prestazione del servizio che l'ordinamento dispone la nomina di amministratori straordinari e la sospensione dell'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa.

Tale approccio trova la condivisione dell'Autorità che ha costantemente evidenziato come le misure straordinarie ex art. 32 del d.l. n. 90/2014 assumano, nel caso di interdittiva antimafia, una accezione totalmente diversa rispetto alle fattispecie di matrice corruttiva, in quanto preordinate a soddisfare l'esigenza di contrastare il pericolo di inquinamento mafioso nella prestazione di servizi e lavori indifferibili, mediante la estromissione dal perimetro della contrattazione pubblica degli operatori economici che hanno perso quella fiducia nelle istituzioni che costituisce il presupposto indefettibile per l'esecuzione di prestazioni contrattuali in favore di pubbliche amministrazioni.

Appaiono, pertanto, condivisibili le conclusioni del parere, nella parte in cui evidenzia come *“l'amministratore straordinario di Co.La.Ri ed E. Giovi assommi su di sé tutti i poteri di gestione e dispositivi, propri di un organo di amministrazione ordinaria, in relazione agli impianti TMB di Malagrotta 1 e Malagrotta 2” ed in quanto tale egli “è titolato ad assumere autonome determinazioni”* – in esse compresa la stipula di un contratto – ove queste siano funzionali al perseguimento degli interessi pubblici cui è preordinato il suo incarico.

La sottoscrizione del contratto – di cui si è detto in premessa - si è resa urgente in maniera da consentire alla Prefettura di Roma di avviare il procedimento prodromico alla straordinaria e temporanea gestione del Consorzio Colari e della società E. Giovi, limitatamente alla completa esecuzione del neo stipulato contratto.

Con riferimento alla sostenibilità economico-finanziaria del contratto, nel predetto parere sono state evidenziate criticità concernenti la carenza di liquidità e la imprescindibile necessità di disporre delle somme derivanti dall'adeguamento tariffario di cui alla determinazione della Regione Lazio del 16 agosto scorso, al fine di poter appianare le posizioni debitorie pregresse e garantire la necessaria manutenzione ordinaria degli impianti. L'Autorità sul punto si è espressa nel senso di verificare con tutte le istituzioni coinvolte sia gli importi che Ama è tenuta a versare e la tempistica che la società ha programmato per l'adempimento sia la legittimazione dell'amministratore prefettizio ad incassare una quota parte del corrispettivo delle prestazioni rese dagli operatori economici interdetti in epoca antecedente al commissariamento.

Gara per l'affidamento del servizio di igiene urbana nel Comune di Latina

Nell'ambito dell'attività di vigilanza l'Autorità si è occupata di vigilare sulla Gara per l'affidamento del servizio di igiene urbana nel Comune di Latina e nell'Adunanza del 29 marzo 2017 ha adottato un atto di raccomandazione indirizzato al Comune di Latina contenente rilievi di criticità in merito alla procedura aperta per l'affidamento del servizio di igiene urbana del territorio comunale.

L'esame della *lex specialis* di gara, infatti, ha rivelato una portata irragionevolmente restrittiva della concorrenza, come tale illegittima, in relazione ai prescritti requisiti di partecipazione. Nel disciplinare di gara era stato prescritto quale requisito di partecipazione, a pena di esclusione, l'aver prestato nell'ultimo triennio servizi di raccolta e di conferimento di rifiuti solidi urbani in almeno un comune con popolazione uguale o superiore ai 125.000 abitanti. L'evidente anomalia di tale requisito, invero, veniva ravvisata dall'Autorità nella constatazione che la capacità tecnica e professionale degli operatori economici sufficiente ad integrare il requisito richiesto ben poteva essere desunta dal pregresso servizio triennale per più comuni aventi complessivamente una popolazione uguale o superiore a 125.000 abitanti.

In altri termini, il requisito richiesto è apparso anomalo ed immotivato nella parte in cui prevedeva la necessità di pesare il requisito concentrando l'aspetto dimensionale dei servizi pregressi (concentrazione della popolazione utente) in un solo comune anziché in più comuni.

Per tali motivi il requisito previsto dal disciplinare di gara si è palesato sproporzionato rispetto alle prestazioni dedotte in contratto e lesivo del principio comunitario che postula la più ampia partecipazione nelle gare per l'aggiudicazione di contratti pubblici.

Parimenti incongruo è risultato essere il requisito di capacità economico-finanziaria previsto nel disciplinare, concernente il frazionamento orizzontale dei fatturati minimi richiesti per la realizzazione dei servizi minimi ivi indicati ed articolati per distinte tipologie di servizio. Infatti, la strutturazione del fatturato specifico per servizi analoghi avrebbe dovuto rispecchiare, per la parte prevalente, i servizi oggetto di gara, mentre nel caso di specie tale requisito è stato dimensionato sulla raccolta tradizionale su strada (ossia dai cd. "cassonetti") e non sul diverso modello organizzativo della raccolta differenziata, e segnatamente di raccolta domiciliare dei rifiuti sull'intero territorio comunale.

Conseguentemente l'Autorità ha richiamato il Comune di Latina a valutare la rimodulazione della *lex specialis* di gara al fine di emendare la stessa rimuovendo le criticità rilevate. In riscontro all'invito dell'Autorità, il Comune ha comunicato l'intervenuta sospensione della gara, riservandosi di agire in autotutela in recepimento delle indicazioni dell'Autorità medesima.

Attività contrattuali espletate dalla società a partecipazione mista pubblico/privato Latina Ambiente S.p.A.

Sono state oggetto di verifica da parte dell'Autorità anche le attività contrattuali espletate dalla società a partecipazione mista pubblico/privato Latina Ambiente S.p.A.

Nell'adunanza del 31 maggio 2017 l'Autorità ha emanato la delibera n. 565 del 31.5.2017, depositata il 6 giugno 2017, nella quale ha formalizzato puntuali censure nei confronti della Società Latina Ambiente S.p.A., società a capitale misto pubblico/privato, affidataria della gestione dei servizi di igiene ambientale, in forza di apposita Convenzione stipulata con il Comune di Latina nel 1997.

Con sentenza del Tribunale di Latina n. 105 del 7.12.2016 è stato dichiarato il fallimento della Società in liquidazione (fallimento n. 99/2016).

In esito all'istruttoria svolta è stato possibile rilevare diffuse anomalie nell'attività contrattuale della Latina Ambiente S.p.A., oggetto di specifica contestazione nella citata delibera, come di seguito elencate in sintesi:

- Carezza nella predisposizione degli atti di gara, in particolare nei bandi di maggior rilevanza economica, di una adeguata valutazione delle attività da svolgere, dei requisiti da richiedere, delle modalità di esecuzione, della suddivisione dell'appalto in lotti, come disposto dall'art. 2, comma 1-bis dell'ex codice dei contratti, e di quant'altro necessario ad incentivare la partecipazione degli operatori economici;
- Frequente ricorso a impropri frazionamenti dell'appalto al fine di pervenire ad importi al di sotto della soglia comunitaria;
- Mancata o carente esplicitazione, negli interventi affidati con procedura negoziata senza bando e in economia con cottimo, dei criteri seguiti per la scelta degli operatori economici invitati alla procedura di gara e sulle eventuali modalità adottate per la rotazione degli stessi;
- Mancata o carente esplicitazione, negli interventi affidati direttamente, dei criteri seguiti per la scelta degli operatori economici (a titolo esemplificativo nel caso di unicità del fornitore, perché individuati come fornitori di riferimento o presenti nel territorio) e, come per il caso precedente, sulle eventuali modalità adottate per la rotazione degli stessi;
- Carezza di rotazione degli operatori economici invitati con frequente ricorrenza degli stessi soggetti aggiudicatari;

- Ingiustificato ricorso a tempi particolarmente brevi per la presentazione delle offerte, con il rischio di non consentire agli operatori economici la partecipazione e/o la predisposizione di offerte adeguatamente ponderate;
- Descrizioni sommarie e generiche svolte dalle commissioni di gara nei verbali con riguardo principalmente alle verifiche dei requisiti generali e speciali nonché per l'individuazione della migliore offerta;
- Carenza o omissione della fase di verifica ex art. 48 dei requisiti di ordine speciale in capo agli operatori economici da sorteggiare fra gli offerenti ai sensi del c.1 dell'art. 48 del Codice;
- Carenze e/o omissioni nella fase di verifica dell'esecuzione del contratto con riguardo alla verifica di conformità della prestazione resa, al rilascio della certificazione di regolare esecuzione con liquidazione del saldo finale effettuato in molti casi mediante semplice ratifica della contabilità predisposta dallo stesso appaltatore.

In considerazione delle diffuse e generalizzate anomalie rilevate, l'Autorità ha trasmesso la delibera alla Procura della Corte dei Conti e alla Procura della Repubblica territorialmente competenti.

Regione Emilia Romagna

Attività ispettiva eseguita, ai sensi dell'art. 6, comma 9, lettere a) e h) del d.lgs. 163/2006, presso le società Hera Spa e della sua partecipata Herambiente Spa

Nell'ambito del piano ispettivo 2015, afferente in particolare alla vigilanza sulla gestione del ciclo dei rifiuti, l'Autorità ha svolto un'attività ispettiva - eseguita, ai sensi dell'art. 6, comma 9, lettere a) e h) del d.lgs. 163/2006 - presso le società Hera Spa e la sua partecipata Herambiente Spa² che gestiscono, tra l'altro, le attività legate al ciclo dei rifiuti dell'area orientale della Regione Emilia Romagna (indicativamente le provincie di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Ravenna e Rimini) oltre ad altre aree anche extra regionali.

L'ispezione tenutasi tra il 1.11.2015 e il 20.11.2015 era finalizzata ad acquisire elementi conoscitivi sull'attività contrattuale svolta a partire dal 1° gennaio 2012 alla data di espletamento dell'indagine nell'ambito della gestione del servizio integrato dei rifiuti e alla verifica del ricorso agli istituti delle proroghe e rinnovi.

Essa è stata concentrata su un campione di contratti di appalto significativi per la valutazione delle modalità operative applicate allo svolgimento del ciclo integrato dei rifiuti (48 per Hera spa e 49 per Herambiente spa) estratti tra quelli attivati dalle due società nel periodo 1.1.2012 – 10.2015). Sia in fase ispettiva sia nella successiva analisi da parte degli uffici dell'Autorità sono emerse una serie di criticità comunicate alle stesse società e anche all'ATERSIR (Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti). In esito alle suddette verifiche è stata adottata la delibera del Consiglio n. 626 del 7 giugno 2017, trasmessa anche alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna

² Il gruppo Hera spa ha avuto origine (1995) dall'aggregazione di 11 aziende locali con una successiva espansione territoriale e di settori di attività che ha portato alla quotazione in borsa (2003); Hera spa tra il 2004 ed il 2007 ha visto affidarsi direttamente dalle allora Autorità di ambito provinciali (oggi riunite nell'ATERSIR) il servizio di smaltimento dei rifiuti urbani, affidamenti oggi, per la gran parte, in regime di, reiterata, proroga. Nel 2009 è stata costituita la Herambiente srl, mediante conferimento di ramo d'azienda da parte del socio unico Hera spa che ha trasferito ad essa anche le partecipazioni in società operanti nelle fasi dello smaltimento, recupero e riciclo dei rifiuti, ed è stata trasformata in spa in occasione della cessione di una partecipazione di circa il 25% alla Ambiente Arancione Cooperatief UA società partecipata da fondi internazionali: l'inglese Eiser e l'olandese APG. Le società Hera spa ed Herambiente spa svolgono la gestione del ciclo integrato dei rifiuti in parte del territorio della regione Emilia-Romagna.

L'indagine ha ad oggetto le suddette due società per azioni miste, a capitale pubblico e privato, afferenti in primo luogo alla HERA spa, società che si occupa della gestione di diversi servizi (idrico, energetico, gas, rifiuti); per quanto riguarda il settore rifiuti gestisce la parte relativa allo spazzamento degli spazi pubblici, raccolta e trasporto a discarica.

e alla Procura regionale della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna per gli aspetti di rispettiva competenza.

La delibera n. 626 stigmatizzava le criticità rilevate (solo in parte risolte dalle controdeduzioni presentate dal gruppo Hera e da ATERSIR), che hanno comportato impropri vantaggi per la società affidataria. Tra di esse, in particolare, vanno segnalate quelle “*di sistema*”:

- protrarsi ingiustificato del regime di proroga degli affidamenti, in assenza dell'avvio delle relative gare da parte di ATERSIR;
- sub-affidamento di rilevanti parti del servizio, in violazione della previsione delle convenzioni, su cui è mancato il controllo da parte di ATERSIR;
- non efficace trasparenza dei criteri di gestione delle gare (rotazione, oggetto, suddivisione in lotti, requisiti, rinnovi e proroghe, etc.);
- affidamenti per un tempo ben superiore ai termini delle convenzioni del servizio di gestione dei rifiuti urbani;
- opzione di rinnovo non accompagnata da adeguate ed analitiche motivazioni che ne giustificassero il ricorso;
- valore del rinnovo non calcolato ai fini della determinazione delle modalità di affidamento; tale violazione è di particolare gravità il corretto computo avrebbe imposto l'affidamento con procedure ad evidenza pubblica e non, come avvenuto, con procedure per lavori in economia-cottimo fiduciario;
- mancata indicazione, da parte di Hera spa per molteplici affidamenti, nella determina a contrarre o nelle richieste di acquisto, delle motivazioni circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti ha violato le previsioni normative;
- violazione dei principi della libera concorrenza conseguente alla previsione di limitazioni territoriali ai fini della partecipazione alla gara;
- mancata o carente indicazione, negli affidamenti operati con procedure negoziate, dei criteri di scelta degli operatori invitati e dei criteri con i quali si è assicurata la rotazione tra gli operatori disponibili;
- ingiustificato ricorso a tempi particolarmente brevi per la presentazione delle offerte, così da indurre alla non partecipazione operatori potenzialmente interessati all'appalto.

Costruzione e gestione del termovalorizzatore di Parma

Nell'ambito della tematica “*gestione integrata dei rifiuti*”, l'Autorità ha adottato la delibera n. 14 del 4 febbraio 2015 con la quale ha affrontato le problematiche contrattuali sopravvenute in seguito alla trasformazione societaria della ex società *in-house* del Comune di Parma, l'AMPS, cui era affidato, grazie alla stipula di una convenzione del 2004, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e le operazioni di pretrattamento e avvio al recupero, fino allo smaltimento dei rifiuti.

La trasformazione delle ex municipalizzate in S.p.A. e la loro vendita con la quotazione in borsa coinvolgono, specie in molte aree del centro-nord, numerose ex municipalizzate che, a seguito di fusioni e successive liberalizzazioni sul mercato, hanno dato vita a importanti aziende multiservizi; queste hanno “ereditato” i vecchi contratti di gestione mantenendoli, in qualche caso impropriamente, fino all'attualità.

Ciò, oltre a causare possibili “criticità amministrative”, può essere concausa di fenomeni distorsivi della concorrenza per l'inevitabile “vantaggio” che tali aziende hanno per vari motivi, sui territori dove hanno operato, nei riguardi di altre potenziali concorrenti.

Il caso trattato dall'Autorità è esemplificativo delle problematiche sopra esposte; sono insorti, infatti, diversi contenziosi nel passato e alcuni ancora in essere, tra la società IREN e il Comune di Parma, che hanno investito sia il giudice amministrativo che il giudice penale e civile, e finanche la Commissione europea che ha rilevato nella vicenda una violazione dei principi di libera concorrenza statuiti dal Trattato.

Sintetizzando i fatti, il 1° marzo 2005 nasceva ENIA S.p.A. dalla fusione di tre società municipalizzate: AGAC (Azienda municipalizzata del gas di Reggio Emilia), AMPS (Azienda municipalizzata di Parma per la gestione dei servizi di igiene ambientale e del verde urbano) e TESA (Azienda municipalizzata della nettezza urbana di Piacenza). La società si strutturava in S.p.A. ma fino alla sua quotazione in borsa, avvenuta nel 2007, era interamente in mano pubblica. Il 1 luglio del 2010 ENIA si è fusa con IRIDE (frutto a sua volta dell'unione tra le municipalizzate di Torino e Genova), diventando IREN S.p.A., l'attuale gestore dei rifiuti a Parma, nonché realizzatore del termovalorizzatore in questione.

Tale società ha "ereditato" i contratti a suo tempo detenuti da alcune società *in-house*, contratti oggetto di numerose e successive proroghe per l'impossibilità di interrompere il servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani nelle more della riorganizzazione dell'ATO in Emilia Romagna.

In tale contesto si inserisce la problematica relativa alla costruzione del Polo ambientale integrato (PAI) che prevede fra l'altro la realizzazione di un termovalorizzatore. Il PAI è stato oggetto di numerosi contenziosi tra il Comune di Parma e la Società IREN, principalmente in relazione alla natura giuridica dell'opera, poiché la stessa è stata approvata quando l'azienda costruttrice era ancora, di fatto, in mano pubblica, mentre la sua realizzazione si è concretizzata quando IREN si era già trasformata in S.p.A. e quotata in borsa; si è pertanto dibattuto, in particolare, sull'evenienza che il PAI fosse da inquadrare come una iniziativa privata per la realizzazione di opere di pubblica utilità, ovvero come un'opera pubblica. Le implicazioni di natura giuridico/economica sono ben diverse a seconda dell'una o dell'altra ipotesi e ciò sia con riferimento alla "proprietà" dell'opera stessa che in relazione agli eventuali oneri di costruzione il cui omesso pagamento costituirebbe danno all'erario.

I profili che l'Autorità ha analizzato hanno riguardato i seguenti aspetti:

- i corretti termini della convenzione/contratto per la gestione del servizio di raccolta rifiuti, stipulata al tempo dall'ATO con la municipalizzata AMPS, oggi IREN S.p.A., sia con riferimento alla data di scadenza della stessa, che alle attività regolate dalla convenzione medesima;
- la legittimità delle procedure seguite per la realizzazione del PAI;
- l'evenienza, sia con riferimento al servizio di gestione dei rifiuti che alla costruzione del PAI/termovalorizzatore, che le vicende soggettive dell'ex azienda municipalizzata l'abbiano posta in situazione di "vantaggio" rispetto ad altri operatori del settore, potenzialmente causando effetti distorsivi sulla concorrenza.

Dall'istruttoria effettuata sono scaturite le seguenti conclusioni:

- il termovalorizzatore di Parma è da qualificarsi quale opera privata di interesse pubblico e pertanto vanno corrisposti dal costruttore gli oneri concessori;
- l'accordo stipulato tra il Comune di Parma ed ENIA per la costruzione del termovalorizzatore rientra tra gli accordi convenzionali stipulati con amministrazioni pubbliche nell'ambito della disciplina dei piani di riqualificazione urbana; tale tipologia di accordi prevede che, a fronte del riconoscimento al soggetto privato di diritti edificatori, vengano realizzate opere di adeguamento infrastrutturale e di trasformazione del territorio; tali opere sono opere pubbliche, così come pubbliche sono le reti per il teleriscaldamento;
- poiché la convenzione con l'IREN risulta scaduta è stata sollecitata l'Atersir (l'ATO regionale) a procedere tempestivamente all'indizione della gara d'appalto per l'affidamento del servizio integrato. È stato raccomandato inoltre all'Atersir, nella predisposizione della gara d'appalto per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti nel territorio parmense, di tenere in debita considerazione la particolare situazione impiantistica dell'area che vede l'IREN proprietaria di impianti in parte di provenienza pubblica, esistenti prima della quotazione in borsa di ENIA e, in parte, di nuova realizzazione quali investimenti privati; ciò al fine di evitare che, nella futura gara per l'affidamento del servizio, IREN possa godere di una posizione di vantaggio rispetto ad altri potenziali OE.

La delibera conclusiva dell'istruttoria è stata inviata alla competente Procura della Repubblica ed alla Procura regionale della Corte dei conti per i profili di competenza. Tuttavia la questione non appare ancora del tutto risolta, non essendo il Comune riuscito a trovare un accordo conclusivo con IREN, posto che con nota del 1.2.2017 è pervenuta la richiesta del sindaco di Parma tesa ad illustrare i contenuti di una bozza di convenzione con IREN S.p.A. per regolamentare la proprietà e l'utilizzo della rete di teleriscaldamento e che con nota in data 10.05.2017 il Segretario Generale del Comune di Parma ha trasmesso la bozza di convenzione redatta dal Comune, e la bozza successivamente redatta da IREN come controproposta a seguito di incontri e scambi di corrispondenza.

Dalla lettura del primo documento redatto dal Comune, tra i vari aspetti in esso normati ciò che rileva è l'indicazione che la rete e gli impianti accessori sono di proprietà del Comune di Parma, conformemente alle indicazioni dell'Autorità; si legge infatti: "*Alla cessazione, per qualunque causa e anche anticipata, della Concessione, il Comune, già proprietario delle reti entrerà in possesso delle stesse, degli impianti e delle infrastrutture relative all'erogazione del servizio di teleriscaldamento corrispondendo alla Concessionaria un importo risultante dalla stima industriale degli impianti e delle reti, determinato avuto riguardo al costo di costruzione a nuovo, degradato in funzione della vetustà degli stessi*". Nella seconda bozza di convenzione, quella redatta da IREN, si legge invece: "*Alla scadenza naturale della concessione, si procederà al trasferimento della proprietà e alla consegna delle reti di teleriscaldamento (compresi gli impianti e le infrastrutture accessorie alle reti) senza che sia corrisposto alcun importo alla concessionaria*".

In data 17 maggio 2017 si è svolta un'audizione dei rappresentanti del Comune di Parma innanzi al Consiglio dell'ANAC, nel corso della quale l'Amministrazione ha rappresentato l'intenzione di valutare l'opportunità di un'azione giudiziaria di accertamento della proprietà e di voler comunicare l'eventuale decisione all'Autorità. Il Consiglio ha preso atto e si è impegnato a monitorare il prosieguo dell'attività.

ATTIVITÀ DI VIGILANZA COLLABORATIVA

Regione Campania

Premessa

A seguito della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 16.7.2015 che ha condannato l'Italia, con riferimento alla gestione dei rifiuti in Campania, a pagare una penalità per ogni giorno di ritardo, nel 2015 la Regione Campania ha stipulato un Protocollo di Vigilanza Collaborativa con l'Autorità, della durata di un anno, avente ad oggetto la vigilanza preventiva su un numero definito di appalti di lavori/servizi attinenti alla gestione ed al ciclo dei rifiuti.

Successivamente, atteso il buon esito delle attività di collaborazione poste in essere in attuazione del suddetto Protocollo e della necessità della stessa Regione di espletare nel settore ambientale ulteriori procedure di evidenza pubblica, alcune delle quali finalizzate all'attuazione del Piano regionale dei rifiuti, nel 2017 è stato siglato un nuovo protocollo di vigilanza collaborativa, sempre di durata annuale, avente ad oggetto la realizzazione e gestione di un impianto di produzione di combustibile solido secondario e del successivo utilizzo e smaltimento, nell'ambito del programma straordinario approvato dalla Regione per la rimozione dei rifiuti stoccati in balle giacenti in diversi siti del territorio regionale.

Nell'espletamento della vigilanza collaborativa l'Autorità si è avvalsa in più occasioni del supporto della Guardia di Finanza la quale ha effettuato accertamenti anche sui subappaltatori ed in fase di esecuzione.

In questo contesto, sono stati portati all'attenzione dell'Autorità i seguenti affidamenti.

1.1.a) Primo stralcio operativo di interventi per lo smaltimento dei rifiuti in deposito nei diversi siti della Regione Campania risalenti al periodo emergenziale 2000/2009 – Procedura aperta, sopra soglia comunitaria, ex art. 35, 59 e 60 del D.lgs. 50/2016, suddivisa in 8 lotti, per l'affidamento del servizio di rimozione, trasporto, smaltimento in ambito Comunitario, nonché recupero energetico e/o di materia in ambito nazionale e Comunitario di rifiuti stoccati in balle presso siti dedicati nel territorio della Regione Campania, ai sensi dell'art. 2, co. 7 del D.L. 25 novembre 2015, n. 185 (FASC. 6134/2015)

Con riferimento allo svolgimento della gara si può ricordare che nonostante la pluralità di imprese presenti sul territorio nazionale e regionale, nessuna offerta è pervenuta per i lotti 1, 3 e 7 relativi, rispettivamente, a parte dei territori di Giugliano e Villa Literno. Tali lotti sono stati inclusi in una successiva procedura aperta, parimenti sottoposta a vigilanza collaborativa, di cui al seguente punto 1.1.

b). Ad inizio 2016 la Regione Campania ha disposto le seguenti aggiudicazioni:

- **Lotto n. 2 (Giugliano – Masseria del Re), RTI: DE.FI.AM. srl - Ecobuilding srl**, sede legale in Avvellino, via Sala Fontanelle, 138 - P.IVA 01728370642 – sconto offerto pari al 3,66% sull'importo a base di gara pari a € 14.903.000,00 (€ 545.449,80), pari ad un importo contrattuale di € 14.357.550,20 escluso IVA più costi della sicurezza € 97.000,00 escluso IVA non soggetti a ribasso;
- **Lotto n. 4 (Giugliano – Marcianise) - RTI: ECOSISTEM srl - ECONET srl** sede legale in Lamezia Terme, c.da Lenza-Viscardi - P.IVA 00853710796 – sconto offerto pari al 3,153% sull'importo a base di gara pari a € 12.083.750,00 (€ 381.000,64), pari ad un importo contrattuale di € 11.702.749,36 escluso IVA più costi della sicurezza € 145.000,00 escluso IVA non soggetti a ribasso;
- **Lotto n. 5 (Villa Literno) - RTI: Vibeco srl - B.M. Service srl - Sirio Ambiente & Consulting srl** sede legale in Milano, Via Santa Sofia 21 - P.IVA 04987510965 – sconto offerto pari al 4,944% sull'importo a base di gara pari a € 14.902.000,00 (€ 736.754,88), pari ad un importo contrattuale

di € 14.165.245,12 escluso IVA più costi della sicurezza € 98.000,00 escluso IVA non soggetti a ribasso;

- **Lotto n. 6 (Villa Literno) - RTI: Vibeco srl - B.M. Service srl - Sirio Ambiente & Consulting srl** sede legale in Milano, Via Santa Sofia 21 - P.IVA 04987510965 – sconto offerto pari al 4,958% sull'importo a base di gara pari a € 14.904.000,00 (€ 738.940,32), pari ad un importo contrattuale di € 14.165.059,68 escluso IVA più costi della sicurezza € 96.000,00 escluso IVA non soggetti a ribasso;
- **Lotto n. 8 (Avellino, Casalduni, Eboli) - ATI: S.A.R.I.M. srl - BPS srl** sede legale in Salerno, Corso Vittorio Emanuele, 171- P.IVA 02596800652 – sconto offerto pari al 1,730% sull'importo a base di gara pari a € 14.004.350,00 (€ 242.275,26), pari ad un importo contrattuale di € 13.762.074,74 escluso IVA più costi della sicurezza € 286.000,00 escluso IVA non soggetti a ribasso.

Si rammenta che, al fine di agevolare la concorrenza, la *lex specialis* prevedeva che lo stesso operatore economico non potesse aggiudicarsi più di due lotti. La durata del servizio era prevista in 18 (diciotto) mesi a partire dalla stipula del contratto.

La consegna e l'avvio dell'esecuzione del servizio è avvenuta, per i diversi lotti aggiudicati, in un periodo compreso tra maggio e luglio 2016. In fase di avvio dell'esecuzione è stato necessario sollecitare la stazione appaltante alla trasmissione delle autorizzazioni riguardanti gli impianti di smaltimento offerti, richieste agli aggiudicatari ai sensi del punto 18.4 del disciplinare di gara a pena di decadenza dall'aggiudicazione. A fronte di tale richiesta, con nota del 18.8.2017 la stazione appaltante ha comunicato l'accertamento delle autorizzazioni per impianti di destinazione sia all'estero che nazionali, secondo la seguente sintesi:

- Lotto 2, impianti di destinazione individuati sia in Bulgaria sia in Italia (province di Avellino e Potenza);
- Lotto 4, impianti di destinazione individuati sia in Portogallo sia in Italia (provincia di Catanzaro);
- Lotti 5 e 6, impianti di destinazione individuati sia in Bulgaria sia in Italia (provincia di Avellino);
- Lotto 8, impianti di destinazione individuati sia in Ungheria, sia in Portogallo, sia in Italia (province di Brescia e Pordenone).

In sede di esecuzione, tuttavia, la stazione appaltante ha autorizzato alcune modifiche e integrazioni degli impianti di destinazione originariamente individuati (con riferimento ai Lotti 5 e 6, ammessi nuovi impianti in Spagna, Portogallo e Romania; con riferimento al Lotto 4 ammessi nuovi impianti in Italia, province di Mantova e Ravenna; con riferimento al Lotto 8, ammesso un nuovo impianto in Italia, provincia di Bergamo).

In relazione allo stato dell'esecuzione, la Guardia di Finanza, da ultimo in data 12.1.2017, ha accertato la rimozione di rifiuti (RSB) pari a 22.343,87 tonnellate, su una quantità complessiva aggiudicata pari a 476.794,00 tonnellate. A tale nota ha fatto seguito un ulteriore aggiornamento da parte della Stazione appaltante in data 18.8.2017 che indicava la quantità complessiva di rifiuti (RSB) rimossi in 62.919,08 tonnellate sul totale di cui sopra, ossia meno del 15% del totale, e ciò a distanza di quasi 18 mesi dalla stipula dei contratti (termine previsto per l'esecuzione).

Da informazioni assunte in data 24.1.2019 dalla stazione appaltante, si è appreso che solo per il Lotto 4 sono state ultimate le attività di rimozione dei rifiuti in data 23.06.2018, mentre per il Lotto 2 è intervenuta la risoluzione del contratto per inadempimento dell'operatore economico ed il secondo classificato, interpellato ai sensi dell'art. 140 D.lgs. n.163/2006 per l'affidamento del completamento del servizio ha dichiarato di non essere interessato. Tutti i restanti lotti sono in corso di esecuzione. Non sono stati, tuttavia, forniti ulteriori aggiornamenti sulla percentuale complessiva di rifiuti rimossi rispetto al totale aggiudicato.

Anche a seguito delle attività della Guardia di Finanza è stata registrata la presenza di subappaltatori in relazione ai quali è stata revocata l'autorizzazione al subappalto (Fontana s.r.l., Lotti 5 e 6) a seguito di interrogazione presso la Banca Dati Nazionale Antimafia.

1.1.b) Piano stralcio operativo approvato con D.R.G. n. 609/2015 e ss.mm. e ii. – Procedura aperta, sopra soglia comunitaria, ex art. 35, 59 e 60 del D.lgs. 50/2016, suddivisa in 5 lotti, per l'affidamento del servizio di rimozione, trasporto, smaltimento in ambito Comunitario, nonché recupero energetico e/o di materia in ambito nazionale e Comunitario di rifiuti stoccati in balle presso siti dedicati nel territorio della Regione Campania, ai sensi dell'art. 2, co. 7 del D.L. 25 novembre 2015, n. 185 (FASC. 4287/2016)

Si tratta di una procedura che è stata indetta anche con la finalità di perseguire l'aggiudicazione dei lotti rimasti deserti nella gara precedente. Ciò nonostante, pur a fronte dell'esperimento di tale nuova gara, è rimasto nuovamente deserto il Lotto 7, relativo al territorio di Villa Literno. Anche in relazione a tale procedimento, l'Autorità si è avvalsa del supporto investigativo della Guardia di Finanza.

La procedura è stata caratterizzata da una sostanziale identità della *lex specialis* rispetto alla procedura precedentemente indetta, ad eccezione del criterio di aggiudicazione che è stato in questo caso quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. A metà 2017 la Regione Campania ha comunicato che erano in corso le seguenti aggiudicazioni:

- **Lotto n. 1 (Giugliano – Masseria del Re): IREN Ambiente** con un ribasso offerto dell'1,75% sull'importo a base d'asta di €16.660.000,00, più gli oneri per la sicurezza pari ad €70.000,00, oltre IVA per un totale contrattuale complessivo di € 16.438.450,00, oltre IVA - Contratto di appalto Rep. 14511 del 23.11.2017, tonn. appaltate 98.000 - termine ultimazione del servizio 23.5.2019
- **Lotto n. 3 (Giugliano – Ponte Riccio): ECOSISTEM s.r.l.** con un ribasso offerto dell'1,103 % sull'importo a base d'asta di € 21.250.000,00, più gli oneri per la sicurezza pari ad € 93.855,24, oltre IVA, per un totale contrattuale complessivo di € 21.109.467,74, oltre IVA- Contratto di appalto Rep. 14509 del 03.11.2017. tonnellate appaltate 125.000- termine ultimazione del servizio 03.11.2019;
- **Lotto n. 9 (Giugliano – Ponte Riccio): RTI A2A Ambiente S.p.A./Germani S.p.A.** con un ribasso offerto del 0,25 % sull'importo a base d'asta di € 21.587.790,00, più gli oneri per la sicurezza pari ad € 99.267,24, oltre IVA, per un totale contrattuale complessivo di € 21.633.308,24, oltre IVA - Contratto di appalto Rep. 14513 del 30.11.2017, tonn. appaltate 126.987- termine ultimazione del servizio 30.11.2019;
- **Lotto n. 10 (Marigliano, Caivano – Igica) aggiudicatario ECOSISTEM s.r.l.** con un ribasso offerto del 1,555% sull'importo a base d'asta di € 9.372.950, più gli oneri per la sicurezza, pari ad € 80.325,24, oltre IVA, per un totale contrattuale complessivo di € 9.307.525,86, oltre IVA - Contratto di appalto Rep. 14510 del 03.11.2017, tonn. appaltate 55.153- termine ultimazione del servizio 3.5.2019.

La procedura si è quindi conclusa con l'aggiudicazione di 4 lotti per un totale di 405.410 tonnellate di rifiuti e per il costo complessivo post gara di € 80.699.051,99. Ad oggi la stazione appaltante non ha fornito aggiornamenti sulle quantità di rifiuti già smaltiti e sullo stato di avanzamento dei singoli lotti. Tutti, in ogni caso, sono ancora in corso di esecuzione non essendo decorsi i termini di ultimazione del servizio previsti da contratto, come sopra indicati.

Va segnalato che per effetto della riedizione della gara sui lotti deserti la ECOSISTEM s.r.l. si è aggiudicata di fatto tre lotti (uno nella prima gara e due nella seconda), tutti ricadenti nel territorio di Giugliano, nonostante il tentativo in origine effettuato dalla stazione appaltante di vietare l'aggiudicazione ad un medesimo concorrente di più di due lotti. Anche in relazione a tale appalto l'Autorità si è avvalsa del supporto della Guardia di Finanza.

1.1. c) Regione Campania – Avviso di indizione di gara ai sensi dell’art. 62 del d.lgs. 50/2016 per l’affidamento della realizzazione e gestione di un impianto di Combustibile Solido Secondario (CSS) e l’espletamento del servizio di trattamento, recupero presso impianti termini extraregionali del CSS prodotto e smaltimento della frazione residua, di 1.200.000 tonnellate di Rifiuti Stoccati in Balle nella Regione Campania – Sede di Caivano. PRIMA GARA e Avviso di indizione di gara ai sensi dell’art. 62 del d.lgs. 50/2016 per l’affidamento per l’affidamento del servizio di trattamento di 1.200.000 tonnellate di Rifiuti Stoccati in Balle nella Regione Campania finalizzato alla produzione di CSS, conferimento presso impianti termici sul territorio nazionale o comunitario del CSS prodotto e smaltimento della frazione residua, attraverso la fornitura e posa in opera di un impianto dedicato da installare in un’area dedicata c/o lo STIR di Caivano SECONDA gara (FASC. 1848/2017)

La procedura in esame è oggetto del secondo Protocollo di Vigilanza Collaborativa siglato con la Regione Campania, di cui si è detto in premessa. Al riguardo si precisa che anche questo procedimento, come quelli sopra descritti, si innesta nell’ambito del Piano straordinario di smaltimento dei rifiuti stoccati in balle che la Regione Campania sta attuando per fronteggiare l’emergenza rifiuti relativa al periodo 2000-2009 che ha determinato l’avvio della procedura comunitaria di infrazione di cui si è detto.

Più in particolare, il Piano prevede diverse modalità di smaltimento delle quali due sono state sottoposte all’attenzione dell’Autorità:

- a) rimozione, trasporto e smaltimento in ambito comunitario e/o recupero in ambito nazionale e/o comunitario di una quota non superiore al 30% dei rifiuti stoccati in balle ai sensi dell’art. 2 c.7 del DL n 185/2015. In relazione a questa modalità di smaltimento l’Autorità ha analizzato i due affidamenti di cui ai precedenti punti 1.1.a) e 1.1.b), non esaustivi della quota del 30% indicata.
- b) produzione di CSS (Combustibile Solido Secondario) dai rifiuti stoccati in balle, attraverso la realizzazione di apposita impiantistica. In relazione a questa modalità di smaltimento, l’Autorità ha attualmente in corso la vigilanza collaborativa sulle attività di realizzazione di due impianti, rispettivamente in Caivano e Giuliano, come descritto al presente punto 1.1.c) ed al successivo punto 1.1.d).

Per l’affidamento in oggetto la Regione è ricorsa alla procedura competitiva con negoziazione, di cui all’art. 62 del codice dei contratti (procedura competitiva con negoziazione), data la complessità della soluzione da perseguire e la necessità di un confronto con il mercato in relazione alle migliori modalità di realizzazione e commercializzazione del CSS (Combustibile Solido Secondario).

Nel dettaglio, il procedimento ha avuto un oggetto misto, relativo a lavori e servizi, comprendente, da un lato, la realizzazione di un impianto di trattamento, anche su più linee, per la lavorazione di 400.000 tonnellate all’anno di rifiuti precompressi e imballati per un importo presunto dei lavori pari a € 21.600.000 e, dall’altro lato, l’annesso servizio di smaltimento di 1.200.000 tonnellate di RSB attraverso la produzione di CSS per un importo di euro 96.000.000. Oltre a tali servizi venivano compresi nell’affidamento anche i servizi di progettazione dell’impianto stimati in euro 50.400.000. Il tutto, per un importo complessivo dell’affidamento pari a 168.000.000. La Regione, inoltre, si riservava di estendere l’appalto nell’ambito del triennio successivo alla stipulazione del contratto, limitatamente ai servizi, per un importo ulteriore stimato pari ad euro 314.400.000.

A seguito della vigilanza collaborativa dell’Autorità, l’avviso di indizione di gara è stato pubblicato ad inizio 2018 ed è pervenuta una sola richiesta di invito a partecipare alla procedura da parte del RTI A2A Ambiente S.p.A. – Germani S.p.A. che la Regione ha provveduto quindi ad invitare a presentare offerta. Data l’unicità della disponibilità manifestata, tuttavia, su suggerimento dell’Autorità in vigilanza collaborativa la Regione Campania ha integrato la lettera di invito rappresentando all’unica partecipante alla gara che la stazione appaltante si riserva la facoltà di escludere l’offerta non ritenuta conveniente, ai sensi dell’art. 95, comma 12 d.lgs. 50/2016. Tuttavia, come rappresentato dalla stazione appaltante a luglio 2017, la gara ha avuto esito infruttuoso in quanto il concorrente non ha, successivamente, presentato alcuna offerta. Per tale motivo la Regione ha parzialmente modificato gli atti di gara e sottoposto alla vigilanza collaborativa dell’Autorità una nuova procedura, sempre ai sensi dell’art. 62 d.lgs. 50/2016. In

particolare, è stato ridefinito l'oggetto della prestazione, indicando quale prestazione principale, l'espletamento del servizio di trattamento, conferimento presso impianti termici sul territorio nazionale o comunitario del CSS prodotto e smaltimento della frazione residua, di 1.200.000 tonnellate di Rifiuti Stoccati in Balle (RSB) nella Regione Campania, nonché, quale prestazione secondaria, la sistemazione dell'area e dell'edificio alle esigenze impiantistiche, la fornitura e l'installazione di attrezzature idonee per il trattamento dei RSB finalizzato alla produzione di Csx. Il tutto, per un importo complessivo dell'affidamento pari a 213.200.000, con possibilità di rinnovo per un ulteriore quantitativo di 1.200.000 tonnellate di Rifiuti e per un importo ulteriore pari ad euro 199.200.000,00.

A seguito di pubblicazione dell'avviso e della documentazione di gara, ad ottobre 2018 la Regione ha comunicato che hanno presentato richiesta di invito i seguenti due operatori economici: CISA S.p.A. di Albanese Antonio; A2A Ambiente S.p.A. Tuttavia, come comunicato dalla stazione appaltante a fine novembre 2018, alla data di scadenza del termine fissato è pervenuta una sola offerta. Attualmente, dopo la positiva verifica sulla commissione di gara, è in corso la valutazione dell'offerta.

1.1. d) Regione Campania – Avviso di indizione di gara ai sensi dell'art. 62 del d.lgs. 50/2016 per l'affidamento per l'affidamento del servizio di trattamento di 1.200.000 tonnellate di Rifiuti Stoccati in Balle nella Regione Campania finalizzato alla produzione di CSS, conferimento presso impianti termici sul territorio nazionale o comunitario del CSS prodotto e smaltimento della frazione residua, attraverso la fornitura e posa in opera di un impianto dedicato da installare in un'area dedicata c/o lo STIR di Giuliano (FASC. 1848/2017)

Anche questa procedura è oggetto del secondo Protocollo di Vigilanza Collaborativa siglato con la Regione Campania; la vigilanza sulla medesima ha avuto un andamento parallelo alla seconda gara relativa allo STIR di Caivano, di cui al precedente punto 1.1.c), in relazione all'identità della struttura della *lex specialis*.

Nello specifico, anche per questa procedura l'oggetto si articola in una prestazione principale relativa allo smaltimento della frazione residua, di 1.200.000 tonnellate di Rifiuti Stoccati in Balle (RSB) nella Regione Campania ed in una prestazione secondaria relativa la sistemazione dell'area e dell'edificio alle esigenze impiantistiche, la fornitura e l'installazione di attrezzature idonee per il trattamento dei RSB finalizzato alla produzione di Csx. Il tutto, per un importo complessivo dell'affidamento pari a 86.000.000, con possibilità di rinnovo per un ulteriore quantitativo di 1.200.000 tonnellate di Rifiuti e per un importo ulteriore pari ad euro 218.800.000,00.

A seguito di pubblicazione dell'avviso e della documentazione di gara, ad ottobre 2018 la Regione ha comunicato che hanno presentato richiesta di invito i seguenti tre operatori economici: CISA S.p.A. di Albanese Antonio; RTI ECOSISTEMI s.r.l. – Atzwager S.p.a.; RTI Parenti Trasporti S.A.S. – Paservice s.r.l. – Systema ambiente s.p.a. – Sorain Cecchini S.p.a.. L'ultimo RTI non è stato ammesso alla fase successiva. Anche in questo caso, come comunicato dalla stazione appaltante a metà dicembre 2018, alla data di scadenza del termine fissato è pervenuta una sola offerta. Attualmente, dopo l'analisi preventiva della documentazione di gara, l'Autorità ha espletato la vigilanza sulla nomina della commissione di gara e, con riferimento allo stato del procedimento, è in corso la valutazione delle offerte.

SORESA – Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e conferimento a impianto di smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, derivanti da attività sanitarie delle AA.SS. della Regione Campania (FASC. 2772/2016)

A seguito di vigilanza collaborativa attivata nell'anno 2016 con la Società Regionale per la Sanita S.p.A. della Regione Campania, è stato esaminato l'affidamento indicato. Si è trattato di una procedura che prevedeva il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzata alla stipula di una convenzione – quadro distinta in 6 Lotti funzionali (territoriali), con oggetto l'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e conferimento ad impianti di smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non

pericolosi prodotti delle Aziende Sanitarie della Regione Campania, per un importo complessivo quadriennale a base di gara di 35.882.000,00. I singoli lotti risultavano così articolati:

- LOTTO 1 (ASL Napoli 1 Centro, ASL Napoli 3 sud), importo a base d'asta euro 4.462.000,00;
- LOTTO 2 (A.O. Cardarelli, INT IRCCS G. Pascale, A.O.R.N. Santobono Pausillipon), importo a base d'asta euro 6.400.000,00;
- LOTTO 3 (A.O. Ruggi, ASL Salerno), importo a base d'asta euro 8.000.000,00;
- LOTTO 4 (ASL Avellino; ASL Benevento; A.O. S. Giuseppe Moscati; A.O. Rummo), importo a base d'asta euro 4.520.000,00;
- LOTTO 5 (A.S.L. Caserta, A.S.L. Napoli 2 Nord, A.O. S. Anna e S. Sebastiano), importo a base d'asta euro 5.320.000,00;
- LOTTO 6 (A.O.R.N. Colli, A.O.U. Federico II, A.O.U. Seconda Università di Napoli).

Alla gara hanno partecipato 13 operatori economici. A metà 2018 la stazione appaltante ha comunicato l'aggiudicazione dei lotti come segue:

- LOTTO 1: Langella Mario s.r.l., per un importo complessivo di euro 2.811.456,04;
- LOTTO 2: RTI Ecologica SUD/Langella, per un importo complessivo di euro 3.131.401,00;
- LOTTO 3: RTI costituendo Langella Mario s.r.l./Bifolco & CO. S.r.l., per un importo complessivo di euro 5.938.965,90;
- LOTTO 4: Ecosumma s.r.l., per un importo complessivo di euro 3.416.392,76;
- LOTTO 5: Ecologica SUD s.r.l., per un importo complessivo di euro 3.727.997,68;
- LOTTO 6: RTI costituendo Bifolco s.r.l./Ecotransfer s.r.l., per un importo complessivo di euro 4.646.050,18.

In relazione alla procedura in questione si rammenta, altresì, che a seguito di segnalazione effettuata all'AGCM il 17.07.2017, l'Autorità Garante per la Concorrenza ha avviato l'istruttoria finalizzata ad accertare l'esistenza di violazione dell'art. 101 del TFUE.

Frattaminore – Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati per anni sette

La vigilanza in questione, ricadente nel Protocollo di Azione stipulato nel 2016, segue le attività del Comune di Frattaminore successivamente alla fase nella quale il Comune ha aderito alla convenzione per la gestione associata delle acquisizioni di beni, servizi e lavori in attuazione di accordo tra Comuni non capoluogo in base all'art. 33, comma 3-bis del d.lgs. n. 163/2006 (come riformulato dall'art. 9, comma 4 del d.l. n. 66/2014 conv. in l. n. 89/2014) tra i Comuni di Frattamaggiore, Grumo Nevano e Crispano.

L'appalto esaminato dall'Autorità è tuttavia espletato direttamente dal Comune di Frattaminore per le esigenze relative al territorio di sua competenza. L'importo a base di gara è pari a € 1.312.980,62 e l'appalto non è stato suddiviso in lotti.

Va segnalato che la prima edizione della gara è stata annullata in quanto era pervenuta una sola offerta e ciò, ai sensi della *lex specialis*, aveva determinato l'improcedibilità della gara (era previsto che l'aggiudicazione potesse essere disposta in presenza di almeno due offerte valide). La gara, quindi, è stata nuovamente bandita nel 2017. Sono pervenute n. 7 offerte.

Attualmente è stata espletata la vigilanza sulla *lex specialis* e sulla commissione di gara e la procedura è in fase di valutazione delle offerte.

Centrale Unica di Committenza tra i Comuni di Afragola, Casoria e Arzano – Regione Campania - Affidamento del servizio di igiene urbana nel Comune di Afragola

Ad inizio 2017 il Comune di Afragola ha chiesto il supporto dell'Autorità in vigilanza collaborativa per l'appalto relativo all'affidamento del servizio di igiene urbana nel territorio del Comune, appalto di

rilevante importo che dovrebbe essere bandito dalla Centrale unica di Committenza. L'ANAC ha accolto la richiesta in considerazione delle difficoltà del contesto in cui l'appalto si espletterà (con costanti rischi di infiltrazioni criminali che nei comuni limitrofi sono stati già oggetto di specifici interventi degli organi inquirenti e giudicanti) e della rappresentata urgenza nell'attivazione della procedura di appalto posto che nel mese di maggio 2017 era prevista la conclusione l'ultimo rinnovo mediante procedura negoziata del precedente affidamento del servizio. Nonostante la disponibilità manifestata dall'autorità, ad oggi la documentazione di gara non è pervenuta, né i Comuni interessati si sono adoperati per la stipula del Protocollo di Vigilanza Collaborativa che è stato trasmesso in bozza. Dato il tempo intercorso fino ad oggi senza alcun impulso da parte della stazione appaltante, il protocollo siglato deve ritenersi decaduto.

Regione Lazio

AMA S.p.a. - procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro, per l'affidamento del servizio di caricamento, trasporto, scarico e trattamento, con recupero/smaltimento, dei rifiuti urbani residui prodotti nella città di Roma capitale - eccedenti le quantità trattate presso i TMB di AMA spa(Rocca Cencia e Salario) - e dei rifiuti solidi prodotti dagli impianti di trattamento di AMA spa (scarti, fos e cdr/css), per un periodo di ventiquattro mesi (FASC. 2779/2018)

In data 7 dicembre 2018 tra l'Autorità e l'AMA s.p.a. è stato siglato un Protocollo di Vigilanza collaborativa avente ad oggetto la procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro, per l'affidamento del servizio di caricamento, trasporto, scarico e trattamento, con recupero/smaltimento, dei rifiuti urbani residui prodotti nella città di Roma capitale - eccedenti le quantità trattate presso i TMB di AMA spa(Rocca Cencia e Salario) - e dei rifiuti solidi prodotti dagli impianti di trattamento di AMA spa (scarti, fos e cdr/css), per un periodo di ventiquattro mesi ed un importo a base d'asta di euro 75.295.350,00 oltre IVA.

L'esigenza nasceva dal fatto che l'AMA spa incaricata, con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 52/2015, della gestione del servizio di igiene urbana, in particolare della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani della città di Roma, pur proprietaria di due impianti di trattamento dei rifiuti indifferenziati è costretta ad avvalersi, al fine di soddisfare il fabbisogno di trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati e di quelli speciali assimilabili agli urbani prodotti e raccolti nella città, di impianti di proprietà di terzi.

Il supporto dell'Autorità è stato, in particolare, richiesto non solo per il rilevante importo dell'appalto, ma anche in ragione della particolarità del settore di riferimento – in cui alcuni dei potenziali concorrenti erano stati oggetto di misure interdittive ai sensi del D.lgs. n. 159/2011.

Si rileva, per maggiore chiarezza, che la procedura sottoposta all'esame dell'Autorità faceva seguito a diverse ulteriori procedure indette dalla stazione appaltante per far fronte al fabbisogno in questione, alcune delle quali erano andate deserte, con conseguente mancata saturazione dell'intero fabbisogno di trattamento dei RUR, che ha costretto AMA a continuare a conferire detti rifiuti presso gli impianti TMB del gruppo Co.La.Ri., nonché presso gli impianti TMB di altri operatori terzi.

Ai fini della definizione della strategia di gara, che si è presentata particolarmente complessa, specialmente in relazione alla corretta determinazione del corrispettivo economico tenuto conto, da un lato dei vincoli tariffari esistenti e, dall'altro lato, dell'intendimento della stazione appaltante di perseguire la massima apertura al mercato anche stimolando l'individuazione di nuove aree di smaltimento/trattamento al fine di evitare/superare la dipendenza da un numero assai ristretto di impianti, si sono tenute diverse audizioni presso l'ufficio istruttore dell'Autorità.

La gara è stata pubblicata in data 11.7.2018. Il 26 settembre 2018 AMA ha comunicato che la gara è andata deserta per la mancata presentazione di domande di partecipazione entro il termine di scadenza fissato. Nel prendere atto di tale comunicazione, l'Autorità ha raccomandato, alla stazione appaltante, per le prossime procedure di aggiudicazione, di considerare la possibilità di suddividere l'affidamento in più lotti per favorire la partecipazione degli operatori economici e, nelle more dell'individuazione della nuova

strategia di gara, di ricorrere – piuttosto che a proroghe dei contratti in essere – allo strumento della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, ai sensi dell'art. 63, co. 2, lett. a) d.lgs. 50/2016, individuando operatori economici qualificati nel mercato di riferimento da invitare a presentare la propria offerta.

Procedura aperta finalizzata all'affidamento del servizio di separazione dei rifiuti, caricamento, trasporto, recupero e smaltimento delle macerie nei comuni di Accumoli e Amatrice interessati dal sisma del 24 agosto 2016 ed eventi successivi, ai sensi dell'art. 5 O.C.D.P.C. del 10.10.2016, n. 399

Nel corso della vigilanza collaborativa in relazione all'emergenza legata agli eventi sismici che hanno colpito il centro Italia, nell'agosto 2016 e nei mesi successivi, è stato posto all'attenzione dell'Autorità l'affidamento del servizio di separazione dei rifiuti, caricamento, trasporto, recupero e smaltimento delle macerie nei comuni di Accumoli e Amatrice. L'affidamento, affidato in deroga al codice con il criterio del prezzo più basso, è stato suddiviso in quattro lotti, per un importo a base di gara pari ad euro 9.950.000,00. La procedura è stata espletata nel corso dell'anno 2017 con individuazione degli aggiudicatari come segue:

- LOTTO 1, GARC S.p.A. con un ribasso a base di gara del 74,69%;
- LOTTO 2, RTI SEIPA – HTR Bonifiche s.r.l., con un ribasso a base di gara del 73,89%;
- LOTTO 3, RTI SEIPA – HTR Bonifiche s.r.l., con un ribasso a base di gara del 71,91%;
- LOTTO 4, GARC S.p.A. con un ribasso a base di gara del 68,69%.

Regione Lombardia

Comune di Monza – Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani e assimilati, di trasporto e di spazzamento dei RU classificato come “verde” ai sensi dei criteri del D.M. del 13.02.2014 (FASC. 3442/2018)

Nel gennaio 2018 il Sindaco del Comune di Monza ha chiesto l'attivazione della vigilanza collaborativa in ordine alla procedura di affidamento dei servizi di igiene urbana di imminente indizione da parte del Comune. In particolare, l'intervento dell'Autorità è stato richiesto ai sensi dell'art. 4, comma 3 del Regolamento di Vigilanza Collaborativa (che fa riferimento ad ipotesi di precedenti appalti oggetto di misure ex art. 32 legge 114/2014) alla luce del fatto che con decreto del Prefetto della Provincia di Monza e Brianza è stata disposta l'applicazione delle misure per la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa Sangalli Giancarlo & C. s.r.l. ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b) del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (conv. Legge 114/2014) relativamente alla completa esecuzione dell'appalto per il "Servizio di raccolta, trasporto rifiuti urbani e pulizia della rete stradale", stipulato in data 22.10.2009 per un importo complessivo di € 126.204.300 oltre IVA, per una durata complessiva di nove anni prorogabile per massimo 12 mesi e affidato dal Comune di Monza all'impresa Sangalli Giancarlo s.r.l.

A seguito della stipula del Protocollo di Vigilanza Collaborativa è stata, quindi, sottoposta all'esame dell'Autorità la documentazione di gara relativa alla Procedura aperta per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani e assimilati, di trasporto e di spazzamento dei RU classificato come “verde” ai sensi dei criteri del D.M. del 13.02.2014 – periodo novembre 2018/ottobre 2023, con opzione di estensione condizionata per ulteriori 2 anni, dell'importo di euro 14.928.521,22.

Attualmente, l'Autorità ha reso le osservazioni sulla documentazione di gara, anche all'esito di contraddittorio con la stazione appaltante e fornito risposta a due quesiti posti dal Comune di Monza. Si resta in attesa della documentazione di gara successiva alla pubblicazione del bando.

Regione Sicilia

Comune di Catania – Procedura aperta per l'appalto del il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani differenziati e indifferenziati, compresi quelli assimilati ed altri servizi di igiene pubblica all'interno dell'ARO Città di Catania (FASC. 2856/2016; 1792/2016; 1300/2017; 5370/2017; 1683/2018)

In forza di Protocollo di Vigilanza Collaborativa siglato il 25.7.2016 il Comune di Catania ha sottoposto all'attenzione dell'Autorità l'appalto per il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani differenziati e indifferenziati, compresi quelli assimilati ed altri servizi di igiene pubblica all'interno dell'ARO Città di Catania.

Questo tentativo di affidamento, tuttavia, è stato caratterizzato da una costante assenza di domanda di mercato. In particolare, una prima ed una seconda gara in unico lotto sono state successivamente sottoposte alla vigilanza dell'Autorità e sono tutte andate deserte. È stata rilevata, al riguardo, dopo la pubblicazione della documentazione di gara, la contestazione di alcuni operatori economici in relazione ai requisiti di qualificazione individuati dalla stazione appaltante, nonché la contestazione dei lavoratori in relazione alle possibili ricadute sociali del cambio appalto. È stata quindi pubblicata una terza gara, di importo a base d'asta (progressivamente aumentato rispetto alle precedenti) di € 346.103.411,67 per una durata del servizio di 7 anni, con riferimento alla quale il Comune di Catania, su sollecitazione dell'Autorità, ha aggiornato e modificato la documentazione al fine di favorire una maggiore partecipazione, pur mantenendo il livello di qualificazione dei concorrenti adeguato. Segnatamente, le modifiche hanno riguardato sia i requisiti per la qualificazione dei concorrenti, in termini ampliativi ancorché con l'aggiunta di criteri premiali, sia l'aggiornamento sul numero di abitanti oggetto del servizio. È rimasto fermo, anche nella terza gara, tuttavia, l'intendimento del Comune di non procedere alla suddivisione in lotti, nonostante il rilevante importo a base d'asta indicato.

La terza gara è andata parimenti deserta. È stata quindi elaborata la documentazione di una quarta procedura di affidamento con modalità di verse dalle precedenti ma questa volta ripartita in due lotti alla luce del ripetuto il suggerimento dell'Autorità, di importo di 333.645.154,92, ma anche questa è rimasta deserta. In relazione all'affidamento in questione va ulteriormente segnalato che l'esigenza di porre a gara il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani derivava per il Comune dallo scadere del precedente affidamento, aggiudicato ad RTI Pulizie Industriali IPI s.r.l. (mandataria), successivamente receduta, ed Oikos S.p.a., quest'ultima oggetto di commissariamento ex art. 32 legge 114/2014 su richiesta dell'Autorità e, pertanto, dalla conseguente volontà di porre fine alle reiterate proroghe seguite allo scadere del contratto in ragione della natura essenziale del servizio espletato. Al riguardo si rammenta, altresì, che già nelle more della pubblicazione del primo bando a procedura aperta per l'affidamento del servizio – gara poi andata deserta – il Comune aveva indetto (in data 12.12.2016) una procedura negoziata d'urgenza, senza previa pubblicazione del bando, per l'affidamento del servizio, ex art. 63 comma 2 d.lgs. 50/2016 per un tempo predeterminato. Tale procedura non si era tuttavia conclusa in termini rapidi determinando ulteriori proroghe del precedente affidamento. Considerato l'esito sfavorevole delle gare bandite, nel corso della vigilanza collaborativa il Comune ha sottoposto anche all'Autorità un quesito circa la possibilità di procedere ad ulteriori proroghe tecniche. Al riguardo l'Autorità, rammentando la natura eccezionale e i presupposti tassativi dell'istituto, ha scoraggiato il ricorso a nuove proroghe, suggerendo piuttosto di utilizzare strumento della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'art. 63 co. 2 lett. a) del D.Lgs.n. 50/2016, con operatore qualificato nel mercato di riferimento. Ciò tenuto conto anche del fatto che il gestore in corso (nel frattempo individuato nel RTI SENESI SpA - ECOCAR Srl a seguito della conclusione della procedura d'urgenza nelle more della prima gara, di cui sopra si è detto) non aveva manifestato interesse all'affidamento di che trattasi, non presentando domanda di partecipazione a nessuna delle procedure aperte nel frattempo ripetutamente bandite dal comune di Catania. Il Comune di Catania ha accolto il suggerimento dell'Autorità e nelle more della ridefinizione della strategia di gara principale ha indetto una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'art. 63 co. 2 lett. a) del Codice, per un importo di euro 16.670.124,42 ed una durata di 130 giorni. A

fine agosto 2018 il Comune ha reso nota l'aggiudicazione della procedura negoziata (nella quale era stata inclusa la clausola sociale) con provvedimento del 10.8.2018 alla DUSTY s.r.l. la quale ha dichiarato di poter attivare il servizio entro il 17.9.2018. Contemporaneamente ai commissari ex art. 32 legge 114/2014 del RTI SENESI SpA - ECOCAR Srl con Ordinanza Sindacale è stato chiesto di mantenere il servizio nei giorni dal 30.8 al 17.9 (proroga del precedente affidamento), con contestuale proroga anche delle misure di amministrazione straordinaria. Il Comune ha altresì comunicato che al fine di procedere all'affidamento settennale è stato indetto un tavolo di concertazione per avviare le attività per la definizione della nuova gara. Attualmente, in relazione alla circostanza che nella città è stata rinnovata l'amministrazione comunale, il nuovo Sindaco di Catania, ha richiesto la predisposizione di un nuovo Protocollo di vigilanza collaborativa trilaterale, con la partecipazione della Prefettura, al fine di ribadire la volontà di sottoporre a vigilanza collaborativa la gara principale per l'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti.

Gara a procedura aperta per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento del centro di prima accoglienza sito nel territorio della provincia di Catania - CARA di Mineo

Con riferimento alla gara a procedura aperta per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento del centro di prima accoglienza sito nel territorio della provincia di Catania, la Prefettura di Catania ha posto all'Autorità uno specifico quesito relativo al Lotto 3. In particolare, è stato rappresentato che in fase di avvio dell'esecuzione del lotto 3 relativo ai servizi di pulizia e igiene ambientale, la Consorzio Progetto Multiservizi, ditta aggiudicataria, ha contestato che il conferimento in discarica non era compreso tra i servizi da offrire in base agli atti di gara e che la stima dei relativi oneri finanziari prescinde, per la sua entità, dall'importo posto a base di gara. In relazione a tale circostanza viene altresì chiarito che quanto verificatosi è da imputarsi ad un errore dell'ufficio incaricato della predisposizione degli schemi degli atti di gara che avrebbe presupposto l'assoggettamento al regime TARI degli immobili utilizzati come strutture di accoglienza, con conseguente attribuzione all'ente locale degli oneri di conferimento dei rifiuti in discarica. A seguito di più approfondite verifiche, tuttavia, non sarebbe questo il regime degli immobili in questione, in quanto in forza di specifica convenzione di lottizzazione stipulata tra la proprietà ed il Comune all'atto della realizzazione del complesso, la prima si era impegnata ad assicurare tali servizi tramite affidamento a ditta privata o mediante apposita convenzione con lo stesso ente locale. Sulla scorta di quanto precede viene chiesto all'Autorità di formulare parere in ordine alle possibili iniziative da porre in essere per l'attribuzione del servizio di conferimento in discarica, tenuta in considerazione l'esigenza di garantire la continuità dei servizi essenziali.

In merito l'Autorità, dopo avere approfondito tutte le alternative proposte dalla stazione appaltante, ha richiamato l'attenzione sulla circostanza che la convenzione di lottizzazione risale al 1998, dunque ad un periodo antecedente alle sostanziali riforme che hanno interessato la normativa nazionale sui rifiuti a partire dalla data di entrata in vigore del Codice dell'Ambiente, d.lgs. 152/2006. È stato al riguardo messo in evidenza che l'attuale normativa, in conformità agli orientamenti europei, è basata, tra l'altro, sul principio di responsabilizzazione e cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti nel ciclo dei rifiuti, nonché su criteri di priorità nella gestione dei rifiuti che promuovono la prevenzione e la riduzione degli stessi. Alla luce di questi principi l'art. 200 del d.lgs. 152/2006 sancisce che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati dal Piano Regionale secondo criteri che mirano a garantire il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti. In questo contesto i Comuni sono responsabili della definizione delle modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani in coerenza con i Piani d'ambito adottati a livello territoriale. Sulla base di queste osservazioni è stata suggerita un'ulteriore interlocuzione con il Comune di Mineo. Da ultime notizie della stazione appaltante si è appreso che la questione resta ancora aperta in quanto il Comune di Mineo non ha manifestato la disponibilità ad estendere il servizio.

Commissario Straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale

In data 6 settembre 2018 è stato stipulato tra l'Autorità ed il Commissario Straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale un Protocollo di Vigilanza Collaborativa avente ad oggetto 3 affidamenti considerati a maggior rischio, di seguito indicati:

- a) lavori per la bonifica della discarica sita nella Regione Sicilia, comune di Augusta (SR) località campo sportivo (€ 6.572.494,82);
- b) lavori per la bonifica della discarica sita nella Regione Calabria, comune di Pizzo Calabro (VV) località Marinella (€ 4.000.000,00);
- c) lavori per la bonifica della discarica sita nella Regione Puglia, Comune di Lesina (FG) località Pontone Pontonicchio (€ 3.740.993,00).

Per maggiore chiarezza si precisa che la gestione commissariale riguarda le procedure ad evidenza pubblica per l'esecuzione dei lavori necessari per ottemperare alla sentenza della Corte di Giustizia del 2 dicembre 2014 nella causa C/196-13, con la quale l'Italia è stata condannata al pagamento di sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti. In ragione della complessità degli interventi da realizzare, il Commissario ha ritenuto imprescindibile il ricorso alla vigilanza collaborativa, anche in ragione dell'elevato indice di rischio di infiltrazione criminale nelle aree geografiche in cui si trovano i siti su cui devono essere effettuati gli interventi. Attualmente, sono state avviate attività di vigilanza collaborativa solo su due dei tre affidamenti previsti dal Protocollo, come di seguito meglio precisato.

Comune di Lesina (FASC. 3812/2018)

A seguito del Protocollo siglato, nel luglio 2018 la Stazione Unica Appaltante dei Comuni di Lesina e Serracapriola ha trasmesso, per il tramite del Commissario Straordinario, i documenti relativi al bando di gara per i lavori da eseguire sul sito in oggetto, nonché alla procedura concorsuale per la selezione delle figure professionali relative all'affidamento del servizio di direzione lavori e coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione degli interventi di bonifica e messa in sicurezza permanente della discarica "Pontone-Pontonicchio" localizzata in agro del Comune di Lesina. L'Autorità ha formulato le prime osservazioni sulla documentazione trasmessa anche all'esito del contraddittorio con la stazione appaltante. Si resta tutt'ora in attesa di riscontro e della successiva documentazione.

Comune di Augusta (FASC. 4074/2018)

Per quanto riguarda il sito di discarica pubblica dismessa ubicato in località 'Campo Sportivo Fontana' del Comune di Augusta, l'affidamento da sottoporre a vigilanza collaborativa è quello relativo ai lavori per la bonifica della discarica, di importo pari ad € 6.572.494,82. Tuttavia, con nota del settembre 2018 non è stata trasmessa all'Autorità la documentazione relativa a tali lavori, bensì documenti relativi alla 'procedura concorsuale per la selezione delle figure professionali relative all'affidamento del servizio di progettazione esecutiva e del coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione' degli interventi di bonifica e messa in sicurezza permanente della discarica in questione.

Nonostante ciò in un'ottica di collaborazione istituzionale e considerato che trattasi comunque di attività propedeutica all'affidamento di lavori oggetto di vigilanza, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni sulla documentazione trasmessa. Si resta tutt'ora in attesa di riscontro e della successiva documentazione.

Gestione e messa in sicurezza dei rifiuti nucleari sul territorio nazionale.

Il 03.05.2016 la Prefettura di Roma ha chiesto all'Autorità di esprimere un parere in merito al progetto CEMEX e, in particolare, sul contratto di appalto ID C0355L11 – *Affidamento a terzi tramite contratto di forniture*. La richiesta trae origine dall'esigenza avanzata dagli Amministratori straordinari e temporanei della Maltauro S.p.A (ai sensi dell'art. 32, comma 1, D.L. 90 del 24.06.2014)³ di chiarire alcuni aspetti problematici emersi in fase di esecuzione dell'opera. Gli Amministratori Straordinari - sentito l'aggiudicatario dell'appalto RTI Saipem-Maltauro e il Committente Sogin - hanno, in particolare, manifestato l'esigenza di prospettare una richiesta di parere all'Autorità al fine di condividere la risoluzione di talune criticità connesse alla interpretazione del Piano di Affidamento, sottoscritto in sede di contratto di appalto, per la parte concernente i sub-affidamenti di fornitura ed i sub-appalti.

La problematica sottoposta all'attenzione dell'Autorità è apparsa da subito molto delicata, in quanto, il progetto CEMEX, come noto, riguarda la costruzione di un impianto che ha come scopo la messa in sicurezza, mediante condizionamento per cementazione, del più elevato inventario radioattivo nazionale di rifiuti liquidi attualmente stoccati presso il sito Sogin di Saluggia (VC) e di un annesso deposito "bunkerizzato" per lo stoccaggio dei manufatti finali a più elevato rateo di irraggiamento, fino al loro conferimento al Deposito Nazionale.

Le questioni sollevate avevano ad oggetto, nello specifico, l'affidamento, da parte dell'appaltatore con contratti di fornitura e di posa in opera, della realizzazione di componenti e attrezzature necessarie per la realizzazione di impianti e strutture speciali, facenti parte di sistemi connotati da particolare complessità e specificità, a soggetti altamente specializzati in grado di assicurare la produzione manifatturiera completa e a regola d'arte di sistemi. Nell'esecuzione delle attività contrattuali, era stata prevista la possibilità di subappaltare alcuni lavori e di procedere all'affidamento di una serie di forniture e, in particolare, nel Piano di Affidamento l'appaltatore aveva chiarito gli intendimenti esecutivi in termini di sub-appalti e sub-affidamenti e indicato gli operatori economici di cui intendeva avvalersi.

Secondo gli Amministratori straordinari per superare le criticità emerse in fase di esecuzione, era necessario prevedere la possibilità di sub-affidare, senza i limiti insiti nel sub-appalto, le forniture con o senza posa e montaggio se funzionali all'opera; le forniture dovevano intendersi come acquisizione di manufatti, realizzati da terzi sulla base di specifiche tecniche definite dall'appaltatore e validate dal committente. Ad avviso di questi, era importante consentire, nel contesto della lista delle lavorazioni, la suddivisione delle attività riconducibili alla cat. OS4 tra forniture di manufatti realizzati fuori cantiere e lavori in cantiere, in modo da rendere efficiente la realizzazione dell'opera sul piano tecnico-organizzativo, utilizzando al meglio gli istituti del sub-affidamento di forniture e del sub-appalto. A parere di questi, i sub-affidamenti riguardanti le forniture per la realizzazione di impianti e di strutture speciali, con o senza posa in base a valutazioni di opportunità tecnico-organizzativa, dovevano avvenire senza fare riferimento alle categorie SOA in quanto non applicabili alle forniture. In sostanza, secondo gli Amministratori straordinari e temporanei alcuni manufatti realizzati fuori cantiere da soggetti industriali altamente specializzati potevano ricondursi a forniture, piuttosto che ad un subappalto.

La Sogin ha manifestato qualche perplessità in merito alla posizione espressa dagli Amministratori straordinari.

³ Il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 11 dicembre 2014 ha trasmesso al Prefetto di Roma la proposta di adozione della più grave misura del commissariamento ex art. 32, comma 1, lettera b), del decreto legge n. 90/2014, della Impresa Costruzioni Giuseppe Maltauro S.p.A., nella sua qualità di mandante del raggruppamento temporaneo costituito con la Saipem S.p.A. (in qualità di mandataria), limitatamente all'appalto per la "Progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di realizzazione dell'impianto di cementazione di soluzioni liquide radioattive - impianto CEMEX", presso il sito Eurex di Saluggia-Vercelli, gestito dalla SO.G.I.N. S.p.A., attraverso la nomina di uno o più amministratori straordinari, contestualmente sospendendo tutti poteri degli altri organi sociali, ai sensi del comma 3, del medesimo art. 32. Gli elementi probatori attestanti che l'appalto in questione era stato acquisito in modo illecito sono stati ricavati integralmente dall'ordinanza di custodia cautelare emessa dal Gip presso il Tribunale di Milano, in data 6 maggio 2014, nell'ambito del procedimento penale n. 948/2011 R.G.N.R.

L'Autorità con il parere reso alla Prefettura il 5 agosto 2016, che come detto si allega alla presente nota, ha espresso le proprie considerazioni in merito. Dopo aver richiamato la determinazione AVCP n. 12/2001 del 22.05.2001 ed aver sottolineato le differenze fra l'art. 170 del DPR n. 207/2010 e l'art. 141 del DPR 554/1999 ha concluso che le opere del Sistema di movimentazione dell'Edificio di Processo (di maggiore peso rispetto all'importo complessivo) costituiscono un insieme complesso di opere meccaniche, strumentazione e quadristica di controllo, oggetto di specifica progettazione interdisciplinare e realizzazione, nell'ambito del quale non sembrano individuabili prodotti di serie, nemmeno in relazione ai singoli componenti, presumibilmente appositamente progettati e realizzati per l'intervento specifico. Si tratterebbe della realizzazione non di un prodotto industriale di serie, bensì di un impianto caratterizzato da specificità di progettazione e realizzazione che, come tale, risulterebbe riconducibile, al pari degli impianti complessi realizzati nell'ambito della realizzazione di edifici civili o industriali, a "lavoro".

L'Autorità conclude il citato parere ritenendo che non appare coerente ritenere che per le prestazioni di manodopera "ovunque espletate" come indicato dall'art. 118, comma 11 del d.lgs. n. 163/2006 ai fini della qualificazione quale subappalto delle attività affidate dall'appaltatore a terzi, possano intendersi esclusivamente quelle poste in essere nel cantiere e non anche quelle espletate in stabilimento.

ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE E CRITERI AMBIENTALI MINIMI

Oltre all'attività di vigilanza, nel 2018 l'Autorità ha posto in essere iniziative di tipo regolatorio finalizzate a dare indicazioni operative alle stazioni appaltanti per una corretta introduzione nei bandi di gara dei profili ambientali, anche in aderenza alle previsioni dell'art. 95, comma 6, che prevede la possibilità di valutare, nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tra gli altri, criteri ambientali, di contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto.

In tale contesto, assumono particolare rilievo i c.d. "Criteri Ambientali Minimi" (CAM), espressamente previsti dal Codice dei contratti pubblici all'art. 34, a norma del quale le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nei documenti progettuali e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei CAM adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM).

In generale, lo stesso art. 34 prevede che i CAM siano tenuti in considerazione anche ai fini della redazione dei documenti di gara e in particolare per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

A tale ultimo riguardo, l'Autorità ha dato alcune prime indicazioni sull'applicazione di tali criteri con le linee guida n. 2 del 18 maggio 2018 in materia di offerta economicamente più vantaggiosa. Le linee guida, nel segnalare che i criteri di valutazione definiti dalla stazione appaltante tengono anche conto dei CAM, evidenziano come i bandi di gara dovrebbero prevedere l'attribuzione di specifici punteggi qualora vengano proposte condizioni superiori a quelle minime previste dai CAM medesimi con riferimento alle specifiche di base e alle clausole contrattuali/condizioni di esecuzione. In sostanza, è stata data alle stazioni appaltanti l'indicazione di premiare le offerte che sotto il profilo ambientale vanno oltre i valori minimi fissati dai CAM. Indicazioni sui CAM sono anche previste nei tre bandi-tipo adottati finora dall'Autorità relativi ai servizi e forniture in generale, ai servizi di pulizia e ai servizi di ingegneria e architettura.

In considerazione dell'importanza del tema, il Consiglio dell'Autorità nel mese di ottobre 2018 ha deliberato l'avvio di un tavolo tecnico sui CAM nel settore edilizio, al quale partecipano il MATTM, il MIT e diverse altre associazioni di categoria.

Nel corso dei lavori finora svolti i partecipanti al tavolo hanno illustrato le istanze e le criticità relative ai CAM, tra cui l'applicazione disomogenea dei criteri; il carattere obbligatorio, cui conseguirebbe il possesso di requisiti di partecipazione alle gare ulteriori rispetto a quelli previsti dal Codice dei contratti pubblici; l'inserimento dei criteri nella fase di progetto, anche allo scopo di quantificare meglio l'importo a base di gara e di definire le attività richieste alle imprese; l'esigenza di un'introduzione graduale all'interno del sistema degli appalti e la necessità di formare adeguatamente le stazioni appaltanti.

Si prevede che tali criticità verranno analizzate dall'Autorità insieme al MATTM, anche in forza di un accordo di collaborazione sulla specifica materia stipulato nel marzo del 2018, e sistematizzate in un documento di consultazione per l'adozione di linee guida rivolte primariamente alle stazioni appaltanti sull'uso ottimale dei criteri e sulle modalità di bilanciamento tra le esigenze di tutela ambientale e quelle di partecipazione alle gare, specie per le piccole e medie imprese.

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI - AGGIORNAMENTO 2018 AL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE (PNA)

Come anticipato nella audizione del 4 ottobre 2017 a questa Commissione, l'Autorità ha ritenuto di inserire nell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato con Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, un approfondimento dedicato all'intero processo della "Gestione dei Rifiuti" che ricomprende la pianificazione, il sistema delle autorizzazioni, il quadro dei controlli e le relative competenze, gli assetti amministrativi e gli affidamenti.

La gestione dei rifiuti è caratterizzata, rispetto ad altri ambiti di attività in cui è coinvolta la pubblica amministrazione, da particolare complessità normativa e organizzativa in conseguenza della varietà dei livelli istituzionali coinvolti e della intrinseca difficoltà tecnica della disciplina giuridica. Una sua inadeguata gestione si traduce in un disservizio immediatamente percepibile, con conseguenze indesiderate sulla qualità della vita e sulla salute dei cittadini. La notevole rilevanza economica del settore suscita, come confermato da numerose vicende, gli interessi delle organizzazioni criminali.

Da qui la scelta dell'Autorità di ritenere la gestione dei rifiuti meritevole di un approfondimento che esaminasse i principali rischi di corruzione del ciclo dei rifiuti e le possibili misure per contrastarli e supportasse le amministrazioni coinvolte nella predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) sollecitando una specifica attenzione a questo riguardo.

Al fine di elaborare l'approfondimento è stato costituito un tavolo tecnico cui hanno partecipato rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), l'Unione delle province italiane (UPI), l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) ed esperti della materia.

La stesura del documento è stata preceduta da una rilevazione di dati e di informazioni rivolta a tutte le amministrazioni regionali e alle province autonome con il coinvolgimento degli altri livelli amministrativi interessati (Province, Comuni, ARPA/APPA).

Un primo insieme di informazioni richieste ha riguardato il processo di pianificazione e autorizzazione connesso al ciclo dei rifiuti (la disciplina regionale generale, la disciplina specifica relativa alla formulazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, l'articolazione delle competenze amministrative e il relativo processo, la presenza e la data di adozione del Piano, la presenza e la data di conclusione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica - VAS).

Un altro set di informazioni ha riguardato il sistema di autorizzazione all'esercizio e i conseguenti controlli sul rispetto delle prescrizioni (l'articolazione delle competenze autorizzatorie e il relativo processo, inclusi i tempi medi dei procedimenti, per i diversi tipi di autorizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti: Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e Valutazione di impatto ambientale (VIA); la presenza di Piani e programmi d'ispezione, l'attribuzione di competenze e il processo, i requisiti soggettivi del personale addetto, riferiti alle diverse tipologie di impianti).

Una terza categoria di dati ha restituito informazioni sull'assetto amministrativo della gestione dei rifiuti urbani e la capacità impiantistica del territorio (la normativa regionale, il numero di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e la presenza di eventuali sub-ATO, gli enti di governo degli ATO e la loro forma organizzativa, le competenze sull'affidamento dei servizi, il livello di autosufficienza impiantistica).

Il quarto insieme di informazioni, infine, ha riferito sull'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti (il soggetto che ha affidato il servizio, il territorio di riferimento, le modalità di scelta dell'affidatario, l'oggetto e la data dell'ultimo affidamento e la relativa scadenza, gli importi dei contratti).

Il quadro complessivo emerso dalla rilevazione effettuata ha evidenziato diverse criticità che sinteticamente si rappresentano.

➤ **Tempi lunghi e difficoltà nella predisposizione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti.**

Alcuni Piani regionali sono molto risalenti nel tempo e non più adeguati. Inoltre, per i casi di ritardo nell'adozione del Piano, sembra mancare l'azione di segnalazione da parte del Ministero competente e conseguentemente l'intervento in via sostitutiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pur previsto dalla normativa vigente in caso di inerzia. Peraltro non è raro il caso di Piani adottati nei quali la determinazione del fabbisogno risulta non corrispondente alla situazione reale, per ragioni diverse che vanno dall'incompletezza, inaffidabilità, inattualità dei dati sulla base dei quali i fabbisogni sono determinati, alla intenzionale manipolazione dei dati stessi per ragioni legate a pressioni esterne di interesse particolari, a volontà di evitare contrasti sul territorio o decisioni impopolari.

➤ Presenza di una percentuale ancora elevata di **regioni non autosufficienti** dal punto di vista degli impianti, con conseguente necessità di operare il trasferimento dei rifiuti che la normativa intendeva evitare.

➤ **Assetto organizzativo e dimensione degli ATO.**

L'assetto prevalente è quello degli ATO di dimensione sostanzialmente coincidente con il territorio delle Province. Si rilevano, tuttavia, importanti eccezioni, che creano un quadro generale alquanto disomogeneo. Così la Toscana ha suddiviso il proprio territorio in tre ambiti sovra-provinciali, mentre le Regioni Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Emilia Romagna e Valle d'Aosta hanno preferito un ambito regionale unico. In Umbria, Veneto, Campania e in Sicilia, invece, si registrano attualmente ambiti sub-provinciali. Molto peculiare al riguardo è la situazione della Sicilia dove sono stati delimitati ben 18 ATO di cui 15 sub-provinciali, peraltro ancora non operativi; ci sono poi Regioni dove gli ATO non sono stati costituiti, come in Lombardia, o dove la loro costituzione è avvenuta solo a livello formale, come in alcune Regioni del Sud.

La delimitazione dell'ATO e degli ambiti viene effettuata derogando ai criteri di efficienza e prevedendo invece "delimitazioni" che fotografano le situazioni gestionali già esistenti. Ciò comporta la creazione di numerosi ambiti o sub-ambiti ove già operano le società affidatarie dei servizi nei singoli comuni o in piccoli gruppi di comuni, non superando affatto la frammentazione gestionale perseguita dalla norma. Ciò, ovviamente, si ripercuote sugli affidamenti che risultano frazionati e, stante la modesta entità economica, frequentemente affidati con procedure negoziate, ovvero a società in house di piccoli comuni.

➤ **Ente di Governo dell'ATO.** In diversi casi esso non è ancora definito (come ad esempio in Molise, o nella Provincia di Bolzano), in altri seppur definito è ancora lontano dall'essere operativo. Si registra, infatti, la tendenza da parte dei comuni a non aderire in concreto alle Autorità d'ambito, ovvero di limitarne le funzioni al fine di mantenere una posizione rilevante nel sistema di gestione dei rifiuti, ad esempio, mediante società in house providing. Così, gli enti locali, pur contribuendo con il loro voto a definire la volontà dell'Autorità d'ambito cui per obbligo normativo partecipano, cercano comunque di mantenere un certo potere partecipando essi stessi a organismi in house o a società miste a cui l'Autorità d'ambito affida la gestione dei servizi, trovandosi in tal modo, di fatto, in situazione di conflitto di interesse.

➤ **Titolarità dell'affidamento del servizio.** Nelle more dell'individuazione e dell'operatività dell'ente di governo d'ambito, i Comuni, singoli o associati, invocando l'art. 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante «Norme in materia ambientale», nella parte in cui dispone che «sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'ente di governo dell'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267», continuano ad affidare il servizio di gestione rifiuti prevalentemente a società affidatarie e/o ex in house in regime di proroga, o mediante affidamenti diretti in regime di emergenza ai sensi dell'art. 50, co. 5 del TUEL. Tale evenienza si manifesta di frequente allorquando le gare pubbliche, indette in ottemperanza al Codice dei contratti, vanno ripetutamente deserte.

- Modalità **di affidamento dei servizi**, quasi mai rispondenti alle previsioni di legge e con contratti generalmente che si protraggono oltre i tempi previsti.
- **Disomogeneità** dei modelli di assetto delle competenze in materia di rilascio di autorizzazioni e loro frequente frammentazione. La delega esercitata dalle Regioni in favore delle Province in materia di rilascio delle autorizzazioni risulta essere elemento di debolezza del processo, in quanto determina disomogeneità di comportamenti, può scontare una inadeguatezza della struttura organizzativa e della preparazione dei tecnici a fronte di una materia molto complessa e determinare maggiori rischi di contiguità con gli operatori economici e i loro consulenti sul territorio e, quindi, il verificarsi di pressioni provenienti dal territorio stesso.
- Difficoltà nel dare piena applicazione in tutte le Regioni all'obbligo di redigere il **Piano delle ispezioni ambientali** e il relativo programma, condivisi tra l'organo di controllo e l'autorità competente, con il conseguente rischio che i controlli vengano effettuati con modalità non ottimali. Le disposizioni introdotte dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 46, in attuazione della Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali prevedono, infatti, che le attività ispettive in sito siano definite in un Piano d'ispezione ambientale a livello regionale, periodicamente aggiornato a cura della Regione, sentito il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Si evidenzia che in materia di controlli, già a far data dalla pubblicazione della Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001 relativa ai criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri, è stata sottolineata l'esigenza di prevenire l'insorgere di disparità nei sistemi e nei meccanismi di ispezione, sia in relazione alla capacità di assolvere ai compiti ispettivi, sia per quanto riguarda la portata e l'oggetto di tali compiti. Realizzare, quindi, una completa standardizzazione delle procedure di controllo costituisce una indubbia misura di contenimento del rischio.

È bene ricordare che le attività ispettive, oltre a consentire la vigilanza sulla gestione degli impianti e la relativa conformità alle specifiche autorizzazioni rilasciate e in generale alla normativa ambientale, sono funzionali alla verifica in concreto che l'esercizio delle attività autorizzate consenta il raggiungimento degli obiettivi preventivati nei Piani. Non di rado, infatti, nel corso delle attività di controllo, si rileva che gli impianti autorizzati al trattamento dei rifiuti solidi urbani non garantiscono l'assolvimento della funzione per la quale sono stati previsti, sia in termini di scarsa efficienza, in caso di mancata capacità di produrre flussi di rifiuti conformi alle attese in quanto a basso impatto ambientale, che ne consentano quindi adeguate forme di gestione finali, sia in termini di scarsa efficacia in relazione alle finalità previste, non contribuendo a ridurre utilmente i quantitativi di rifiuti da avviare a smaltimento in discarica a vantaggio della filiera del recupero, come stabilito dai Piani approvati e dalla strategia nazionale ed europea. Tali forme di cattiva gestione implicano un aggravio generale dei costi e in ogni caso la restituzione di un servizio, fornito dagli impianti autorizzati, non in linea con le attese dei fruitori del medesimo e non coerente con una gestione sostenibile finalizzata a salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e promuovere, in ultima analisi, i principi della "economia circolare".

- Criticità nelle fasi di stoccaggio e recupero, in particolare, **per gli imballaggi di plastica**, a fronte di un notevole incremento della raccolta differenziata, come i dati ISPRA 2017 evidenziano. Il fenomeno degli illeciti ambientali derivanti dai roghi negli impianti di selezione dei rifiuti plastici, a tutti noto, è evidente conseguenza della non corretta chiusura del ciclo dei rifiuti.

A fronte delle anomalie appena riportate, l'Autorità ha suggerito misure che, nel mitigare i possibili rischi corruttivi, contribuiscono al contempo superare le criticità emerse. A mero titolo esemplificativo si riportano di seguito alcune delle misure proposte, rinviando per una trattazione completa all'Aggiornamento 2018 al PNA.

Con riguardo ai Piani regionali di gestione dei rifiuti, l'Autorità ha invitato le amministrazioni coinvolte, tra l'altro, a prevedere nei propri PTPC misure di trasparenza e di partecipazione nella fase preliminare di definizione dei flussi e dei fabbisogni precedente la stesura del Piano allo scopo di evitare che esso sia sviluppato su fabbisogni non reali e che eventuali interventi correttivi comportino, a valle, la necessità di rielaborazione completa del Piano. Inoltre è stata richiamata l'importanza che il Piano stabilisca adeguati criteri tecnici ai fini della localizzazione degli impianti per lo smaltimento/trattamento/recupero dei rifiuti. Detti criteri dovrebbero essere definiti puntualmente individuando fattori escludenti, preclusivi alla localizzazione degli impianti, fattori penalizzanti, con la previsione di verifiche sito specifiche, e fattori preferenziali, da privilegiare per l'ideale localizzazione degli impianti stessi. L'adeguata definizione di tali criteri potrà così indirizzare le Province nella fase di localizzazione di dettaglio, aiutando a superare le difficoltà legate alla pressione del territorio e la resistenza ad assumersi la responsabilità della scelta.

Quanto, ai profili critici riscontrati nella dimensione degli ATO, l'Autorità ha auspicato l'attivazione dei poteri di controllo da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare circa la loro corretta perimetrazione, secondo i criteri definiti dall'art. 195 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con l'obiettivo di eliminare la frammentazione esistente e ottimizzare la gestione integrata dei rifiuti. Al verificarsi, invece, della inoperatività dell'Autorità d'Ambito, ente di governo dell'ATO, l'Autorità ha valutato utile l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte della Regione (ovvero dell'Ente dalla stessa individuato in sede di recepimento con legge regionale), affinché vengano espletate le gare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti nell'ATO, in ottemperanza peraltro ai principi del nostro ordinamento secondo cui la potestà surrogatoria di un ente inadempiente, spetta al livello di governo più alto.

In caso di inoperatività dell'Ente d'ambito e di non attivazione da parte della Regione dei poteri sostitutivi, laddove i Comuni affidino in proprio la gestione del servizio e le gare effettuate vadano ripetutamente deserte, e dunque si proroghino le gestioni in essere o si affidi in via diretta il servizio, l'Autorità ha ritenuto opportuno che l'Amministrazione appaltante ne dia comunicazione al Prefetto e informi tempestivamente la competente Procura della Repubblica. Tale evenienza, infatti, come chiarito dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 13432/2017, può integrare gli estremi del reato di turbativa d'asta di cui all'art. 353-bis del Codice Penale, come integrato dall'art. 10 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

In conclusione, si riscontra, in via generale, che il settore appare fortemente condizionato dalla distribuzione delle funzioni tra i tre livelli di governo territoriale, Regione, Province e Comuni, come delineata dal richiamato decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ispirato alla volontà di trovare funzioni per ciascuno dei livelli di governo, funzioni che finiscono, però, per pregiudicare la coordinata gestione dei rifiuti. L'assetto istituzionale ne risulta fortemente disarticolato e complicato dalla previsione di ulteriori soggetti, gli ATO, destinati ad intervenire ad una dimensione territoriale che in molte regioni è coincidente con quella provinciale. La dimensione provinciale fa sì che spesso gli ATO non si costituiscano, anche per l'elevato numero dei comuni coinvolti. Così, si rileva che, in molte occasioni, i Comuni non deliberano la costituzione degli ATO, dando luogo alla proroga dei servizi, come precedentemente organizzati a livello comunale.

Una efficiente gestione dei rifiuti sembra quindi poter discendere da una più chiara e semplificata distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo. La avvenuta conferma costituzionale delle Province come enti di area vasta, superandosi i dubbi finora sorti sulla loro stessa sopravvivenza, potrebbe consigliare di ricomporre al quel livello territoriale tutte le funzioni, a valle del Piano regionale: di svolgimento diretto di funzioni operative (localizzazioni puntuali degli impianti, autorizzazioni e affidamenti dei servizi) e di coordinamento dei compiti che residuano in capo ai Comuni (singoli o associati, fondamentalmente di raccolta, secondo le indicazioni del Piano regionale). In questo modo la Regione potrebbe contare su una rete, semplificata, di amministrazioni effettivamente in grado di attuare il Piano regionale.

Si ritiene opportuno segnalare, inoltre, che la complessità normativa, tecnica e di assetto delle competenze del settore, e in aggiunta le criticità segnalate riguardo alla qualità dei servizi e alla percezione da parte dei cittadini, suggeriscono di prevedere un intervento sostanziale in materia di gestione delle informazioni connesse all'intera filiera. Tale intervento dovrebbe portare alla creazione di una banca dati organica che raccolga, su scala nazionale, con adeguato livello di dettaglio territoriale, in formato open data, i dati sulla gestione dei rifiuti, da quelli relativi alla produzione e ai flussi riferiti alle diverse frazioni, fino a quelli relativi al recupero e allo smaltimento, ivi inclusi i relativi costi di gestione.

In questo modo si potrebbe assicurare omogeneità e accuratezza dei dati attualmente raccolti da soggetti diversi e garantire un maggior livello di trasparenza del settore e delle procedure di pianificazione, autorizzazione, affidamento e controllo, a beneficio di tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati. La funzione attribuita dalla legge 28 giugno 2016, n. 132 «Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale» al Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente riguardo alla produzione, promozione e pubblica diffusione dei dati in materia di ambiente, incluse le pressioni ambientali, potrebbe suggerire di individuare il Sistema stesso come deputato alla gestione di tale banca dati.