



## **Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 81 del 29/06/2006**

Bollettino regionale

DECRETO DEL COMMISSARIO DELEGATO EMERGENZA AMBIENTALE 23 giugno 2006, n.135

POR Puglia 2000-2006 - Misura 1.8 Gestione unitaria del ciclo dei rifiuti in ambito territoriale ottimale. Affidamento del pubblico servizio di gestione del sistema impiantistico complesso nel bacino di utenza LE/2.

### **IL COMMISSARIO DELEGATO**

visto il DPCM del 1°.6.2006 (in G.U.R.I. n. 129 del 6.6.2006), che, a norma dell'art. 5, comma 1, della legge 24.2.1992, n. 225, proroga fino al 31.1.2007 lo stato di emergenza ambientale nella Regione Puglia;

visto il visto il decreto commissariale n. 41 del 6 marzo 2001, con il quale è stato adottato il piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche delle aree inquinate della Regione Puglia;

visto il decreto commissariale n. 296 del 30.9.2002 di completamento, integrazione e modificazione del citato decreto n. 41/2001;

visto il decreto commissariale n. 311 del 13.12.2003 (pubblicato sul BURP n. 154 del 31.12.2003), come modificato con successivo decreto commissariale n. 24 del 17.2.2004, con il quale è stata indetta procedura di evidenza pubblica per l'affidamento del pubblico servizio di gestione del sistema impiantistico complesso a servizio del bacino LE/2, costituito da centro di selezione e linea di biostabilizzazione nel Comune di Poggiardo e da discarica di servizio/soccorso nel Comune di Corigliano d'Otranto;

visto il decreto commissariale n. 275/CD del 26.11.2004, con il quale si è disposta l'aggiudicazione della gara in favore dell'ATI con capogruppo CO.GE.AM;

vista la sentenza n. 2254/06 emessa dal Consiglio di Stato - Sezione V all'esito del giudizio n. 4616/2005, promosso da Monteco s.r.l., sentenza che rileva la mancata comunicazione, nei confronti di detta impresa, dell'avvio del procedimento ex art. 7, l. 241/1990;

vista la comunicazione di avvio del procedimento di cui al Decreto del Commissario Delegato n.126/CD del 23 maggio 2006, recante tutte le informazioni di cui all'art. 8 l. 241/1990, trasmessa a Monteco s.r.l. e pubblicata in data 27.5.2006 sul quotidiano "La Gazzetta del Mezzogiorno" ed in data 29.5.2006 sul

quotidiano "Il nuovo quotidiano di Puglia", edizioni di Lecce, onde verificare la sussistenza di eventuali ragioni ostative alla realizzazione degli impianti a servizio del bacino LE/2;

viste le note di Monteco s.r.l. prot. MT/369/06 e prot. MT/370/06 in data 27.5.2006, pervenute presso l'Ufficio del Commissario Delegato in data 29.5.2006 ed acquisite al protocollo al n. 2096 ed al n. 2097, recanti osservazioni in ordine, rispettivamente: alla presunta perdurante validità ed efficacia del contratto in essere con il Comune di Poggiardo per la gestione dell'impianto comunale di discarica (nota prot. MT/369/06); al presunto diritto di Monteco s.r.l. di conseguire l'affidamento della discarica di servizio/soccorso del bacino LE/2, localizzata in Corigliano d'Otranto, sul rilievo che tale intervento costituisca completamento del progetto generale a suo tempo approvato dal Comune ed affidato a Monteco s.r.l. con convenzione n. 483 del 9.8.1991 (nota prot. MT/370/06);

considerato che

- le argomentazioni addotte da Monteco s.r.l. nelle note dianzi richiamate non dimostrano la sussistenza di un diritto di detta società alla realizzazione dell'impianto a servizio del bacino LE/2;

- in particolare, i contratti a suo tempo stipulati da Monteco con i Comuni di Corigliano e Poggiardo hanno esaurito i loro effetti;

- per quanto attiene al Comune di Corigliano, si rileva che la convenzione tra Monteco s.r.l. ed il Comune di Corigliano d'Otranto, stipulata in data 9 agosto 1991, è scaduta a causa del decorso del termine contrattuale, pari a sette anni (art. 6), ed anche in virtù dell'avvenuto esaurimento della volumetria a suo tempo autorizzata dalla Provincia di Lecce. Infatti, con deliberazione di G.P. n. 1960 del 22.7.1992, la Provincia aveva autorizzato Monteco s.r.l. (già GIECO) all'esercizio di una volumetria complessiva di 71.000 mc., imponendo, peraltro, come limite massimo di smaltimento annuo il quantitativo di 11.000 mc; il rispetto di tale prescrizione avrebbe assicurato alla discarica un arco temporale di funzionamento pari a quello, di sette anni, indicato nella convenzione stipulata con il Comune di Corigliano. Nell'anno 1995 Monteco s.r.l., con nota del 9.8.1995, ha comunicato l'esaurimento della volumetria autorizzata, chiedendo all'Amministrazione Provinciale il nulla-osta alla chiusura dell'impianto. Nel contempo, Monteco s.r.l. ha chiesto alla Provincia di Lecce il rinnovo dell'autorizzazione per lo sfruttamento di ulteriore volumetria. Il Comitato Tecnico Provinciale ha formulato il seguente parere negativo: "Nel caso in esame, invece, si è in presenza di una discarica che, come afferma la stessa Ditta interessata, ha completato l'accatastamento autorizzato e manca la possibilità, come affermato dall'Assessorato Regionale all'Ambiente, di rinnovo di autorizzazione all'esercizio". Sulla scorta di tale parere la Provincia di Lecce, con nota prot. 21230, in data 28.3.1995, ha rigettato l'istanza di Monteco s.r.l. negando il rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio. Tale diniego ha comportato, di fatto, l'esaurimento degli effetti della convenzione stipulata tra Monteco s.r.l. ed il Comune di Corigliano d'Otranto, che, peraltro, prevede il venir meno della concessione "allo scadere dei termini di autorizzazione regionale fissati per l'impianto in oggetto". Infine, la convenzione in esame, all'art. 6, ha previsto, in ogni caso, la risoluzione del rapporto alla scadenza del decimo anno, individuato, quindi, come termine massimo di efficacia della concessione, in mancanza di un provvedimento espresso di rinnovo che nella specie non risulta emanato. La convenzione, comunque, contempla espressamente la possibilità di cessazione anticipata del rapporto rispetto al termine indicato e prima dell'esaurimento della capacità dell'impianto, prevedendo, quale unica conseguenza, il riconoscimento di una indennità in favore del concessionario. Né ha alcun rilievo la previsione, nell'art. 1 del contratto, della possibilità di un successivo "affidamento della progettazione delle maggiori opere richieste per il completamento e l'ottimizzazione dimensionale delle opere in questione (...) non escluso quelle che consentono una evoluzione tecnologica e/o impiantistica". Si tratta, infatti, di clausola di carattere meramente programmatico che non costituisce fonte di obbligazioni in capo

all'Amministrazione, considerato che l'affidamento di eventuali ulteriori opere e della relativa gestione è prevista come mera eventualità, è rimesso a successivi provvedimenti dell'Amministrazione, e comunque non è caratterizzato dal grado di specificità e determinatezza che costituisce requisito indefettibile delle obbligazioni della p.A., anche alla luce dell'art. 12, r.d. 2440/1923 e del principio della invalidità di clausole contrattuali che pongano in capo all'Amministrazione obbligazioni future. Si tratta, infatti, di clausole che contemplano prestazioni di oggetto e durata indeterminata ed indeterminabile e da cui, peraltro, discenderebbe il presunto diritto del privato all'affidamento della gestione dei rifiuti urbani ed alla corresponsione, a fronte di tale attività, di una tariffa altrettanto indeterminata ed indeterminabile e non riveniente da procedure concorsuali, in evidente violazione dei principi di evidenza pubblica, libera concorrenza e parità di trattamento, sanciti anche dal Trattato UE, e con chiaro pregiudizio finanziario per gli Enti pubblici interessati, peraltro tenuti al rispetto dei principi e delle regole in materia di contabilità pubblica. Pertanto, Monteco s.r.l. non vanta alcun titolo all'affidamento della realizzazione e gestione della discarica di servizio/soccorso del bacino LE/2 da localizzarsi nel Comune di Corigliano d'Otranto. Né tale impianto costituisce completamento del progetto generale a suo tempo approvato dal Comune, in quanto la discarica è stata esercitata dall'1.9.1992 all'1.9.1995 fino all'esaurimento dei volumi autorizzati dai vari atti amministrativi susseguitisi fino alla richiesta della Provincia di Lecce del 20.10.1995 di provvedere a predisporre il progetto di sistemazione finale dell'area coltivata a discarica. Si deve sottolineare, inoltre, che fin dall'adozione del programma di interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza in Puglia cui al Decreto Commissariale n. 70/97, la discarica di Corigliano d'Otranto non veniva inserita né tra i siti disponibili, né tantomeno tra quelli in fase di realizzazione e/o definizione, evidentemente perché esaurita in forza degli atti amministrativi dell'epoca. E, ancora, nella programmazione regionale di cui ai Decreti Commissariali n. 41 del 6.3.2001 e n. 296 del 30.9.2002 non fu prevista alcuna localizzazione di impianto a servizio del bacino LE2 a Corigliano. È solo con il Decreto n. 336/02 che il Commissario Delegato all'Emergenza Ambientale in Puglia individua il comune di Corigliano d'Otranto quale sede della discarica di servizio/soccorso per il LE2 in un'area attigua (e non sovrapposta, come la rappresentazione grafica prodotta da Monteco potrebbe lasciare intendere) a quella dove è localizzata la vecchia discarica esercitata tra il 1992 ed il 1995. Va ancora evidenziato come la realizzazione della discarica di servizio/soccorso nella localizzazione prescelta dal Commissario Delegato non determina alcuna interferenza con le opere esistenti, giacché essa dovrà realizzarsi nel rispetto della nuova normativa sulle discariche (D.Lgs. 36/2003) che prevede, tra le altre cose, il confinamento del fondo e delle pareti tramite barriere geologiche che ne assicurano la separazione fisica dal lotto già realizzato, esercitato ed esaurito. Peraltro, la questione relativa alla separazione "fisica" tra la nuova discarica da realizzare e quella esaurita era già stata affrontata ed esplicitata in sede di chiarimenti forniti sul punto alle ditte partecipanti alla gara in oggetto. Inoltre, la presenza del collettore di drenaggio del percolato è nota e localizzata e, pertanto, risulta agevole adottare ogni possibile cautela in fase di progettazione e realizzazione del nuovo lotto della discarica di servizio/soccorso. Né può essere condivisa la preoccupazione di Monteco s.r.l. circa la possibile interferenza tra le opere a servizio della vecchia discarica con le nuove poiché queste ultime si sostituiscono e non si sovrappongono a quelle esistenti. Pertanto, la realizzazione del nuovo sistema impiantistico a servizio del bacino LE/2, con particolare riferimento agli impianti previsti nel territorio del Comune di Corigliano d'Otranto, non è suscettibile di affidamento diretto nei confronti di Monteco s.r.l. e comunque non arreca alcun pregiudizio a detta impresa;

- per quanto attiene al Comune di Poggiardo, va rilevato che la convenzione stipulata in data 13.3.1997 tra Monteco s.r.l. ed il Comune è scaduta, giacché l'art. 6 di detta convenzione prevedeva una durata di anni 2 e mesi sei. Il medesimo articolo prevedeva, altresì, la cessazione anticipata della concessione in ipotesi di esaurimento della volumetria autorizzata, pari a 130.000 mc. Entrambe le condizioni in esame si sono verificate, giacché, da un canto, per effetto di successivi decreti autorizzativi del Commissario Delegato, la discarica è rimasta in esercizio ben oltre il termine convenzionale; dall'altro, è stato

ampiamente sorpassato il limite quantitativo previsto dalla convenzione (130.000 mc.). Monteco s.r.l., peraltro, dichiara nella nota prot. MT/369/06 del 27.5.2006 che "In data 11.04.2005 è stato sospeso il conferimento dei r.s.u. per esaurimento dei volumi disponibili. Tutt'ora è in essere la post-gestione dell'impianto". Pertanto, Monteco s.r.l. non è titolare di alcun rapporto concessorio valido ed efficace che possa essere pregiudicato dalla realizzazione ed avvio a regime degli impianti previsti, nel contesto del nuovo sistema impiantistico, nel territorio del Comune di Poggiardo. Né ha alcun rilievo la previsione di cui all'art. 1 del contratto, che ricomprende nella concessione l'affidamento delle "attività propedeutiche, la gestione delle opere e le funzioni tutte commesse al Comune dalle leggi vigenti e/o di futura emanazione in materia di protezione e tutela ambientale". Si tratta, infatti, di clausola di carattere meramente programmatico che non costituisce fonte di obbligazioni in capo all'Amministrazione, considerato che l'affidamento di eventuali ulteriori opere e della relativa gestione è prevista come mera eventualità, è subordinato a successivi provvedimenti dell'Amministrazione, e comunque non è caratterizzato dal grado di specificità e determinatezza che costituisce requisito indefettibile delle obbligazioni della p.A., anche alla luce dell'art. 12, r.d. 2440/1923, e del principio della invalidità di clausole contrattuali che pongano in capo all'Amministrazione obbligazioni future. Si tratta, infatti, di clausole che contemplano prestazioni di oggetto e durata indeterminata ed indeterminabile e da cui, peraltro, discenderebbe il presunto diritto del privato all'affidamento della gestione dei rifiuti urbani ed alla corresponsione, a fronte di tale attività, di una tariffa altrettanto indeterminata ed indeterminabile e non riveniente da procedure concorsuali, in evidente violazione dei principi di evidenza pubblica, libera concorrenza e parità di trattamento, sanciti anche dal Trattato UE, e con chiaro pregiudizio finanziario per gli Enti pubblici interessati, peraltro tenuti al rispetto dei principi e delle regole in materia di contabilità pubblica;

- va altresì considerato che gli impianti di titolarità di Monteco s.r.l. sono stati realizzati in un quadro di riferimento normativo, tecnologico-costruttivo e gestionale profondamente differente da quello attuale. Infatti la discarica di Corigliano, esercita da Monteco dal 1992 al 1995, fu realizzata ai sensi del DPR 915/1982 ed utilizzata a livello intercomunale per l'abbancamento di rifiuti "freschi" senza alcun trattamento preliminare. Oggi, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 22/1997 (meglio noto come Decreto Ronchi), del D.Lgs. 36/2003 e di tutti i Decreti Commissariali che hanno pianificato la gestione del ciclo dei rifiuti in Puglia, la realizzazione e gestione delle discariche rappresentano solo un segmento (per di più residuale) del complesso sistema di trattamento dei rifiuti indifferenziati. Va peraltro considerato che la gestione dei rifiuti deve essere intesa in un'ottica complessiva, inquadrata in un sistema d'ambito (sovracomunale) e deve prevedere il trattamento di biostabilizzazione e selezione del rifiuto tal quale con recupero energetico della frazione secca ed avvio in discarica di servizio soccorso della sola frazione residuale di tale complesso ciclo di trattamenti. Da tutto ciò scaturisce l'evidente inattualità della concessione (peraltro scaduta) tra Monteco s.r.l. ed il comune di Corigliano d'Otranto;

- inoltre, la configurazione del nuovo sistema impiantistico e la localizzazione dei relativi impianti, quanto al bacino LE/2, discendono da provvedimenti non contestati da Monteco s.r.l. e inoppugnabili che hanno dato vita alla gare per la realizzazione e gestione del servizio di base di gestione dei rifiuti (che, va ribadito, si compone di biostabilizzazione, selezione e discarica di servizio/soccorso);

- si deve altresì tenere nella dovuta considerazione che un impianto di gestione dei rifiuti urbani è legittimato solo dalla piena sintonia con la pianificazione regionale, come già sancito normativamente dalla legge regionale n.17/1993, e che ove il piano regionale preveda interventi diversi non esiste alcun diritto del privato alla continuazione illimitata della gestione dei rifiuti urbani. Per quanto superfluo, si rimarca che la competenza in materia di pianificazione è in via esclusiva della Regione ed in regime emergenziale del Commissario Delegato. Peraltro, i singoli Comuni già a partire dalla legge regionale 17/1993 svolgevano la loro funzione in ordine alla gestione dei rifiuti urbani e sempre in armonia con la

pianificazione regionale solo in mancanza della realizzazione di forme di associazione con gli altri comuni ricadenti nel bacino di utenza. In tale ottica, con l'avvenuta costituzione dell'Autorità per la gestione dei rifiuti urbani di cui al Decreto Commissariale n.307 del 30 settembre 2002, in B.U.R.P. n.135 del 23 ottobre 2002, la competenza ad esprimere la volontà sempre da essere recepita nella pianificazione regionale in ordine agli impianti da utilizzare a servizio di tutti i Comuni ricadenti nello stesso Ambito Territoriale è della stessa Autorità che subentra alle funzioni prima esercitate in maniera singola dai Comuni. Pertanto, anche sotto tale profilo i contratti posti da Monteco s.r.l. a base delle sue pretese, non possono incidere sulla gestione associata per Bacino dei rifiuti urbani comprensiva della realizzazione degli impianti pianificati, e sulla scelta del relativo soggetto gestore;

- pertanto, dalla partecipazione di Monteco s.r.l. al procedimento non sono emersi elementi che dimostrino una lesione della sfera giuridica di detta società, o la titolarità, da parte di quest'ultima, di rapporti concessori validi ed efficaci e/o di impianti in esercizio; né, infine, si prefigurano interferenze con le opere esistenti degli impianti previsti nel contesto del nuovo sistema gestionale a servizio del bacino LE/2;

- sussistono, quindi, le condizioni per la conferma del decreto commissariale n. 275/CD del 26.11.2004, anche alla luce della pronuncia n. 2805/2005 del Cons. St., Sezione IV, ed in considerazione dell'urgenza sottesa alla realizzazione ed avvio a regime del nuovo sistema impiantistico a servizio del bacino LE/2, che appare imprescindibile per il superamento dell'emergenza ambientale;

per tutto quanto precede,

## DECRETA

- le premesse costituiscono parte integrante del presente provvedimento;

- il decreto commissariale n. 275/CD del 26.11.2004 è confermato;

- il presente decreto è notificato alle parti interessate, nonché è trasmesso ai Comuni sede di impianto, all'Autorità per la gestione dei rifiuti urbani nel bacino LE2, alla Provincia di Lecce, alla Regione Puglia - Assessorato all'Ecologia, al Prefetto di Lecce, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento di Protezione Civile, al Ministero dell'Ambiente e delle Tutela del Territorio;

- il presente decreto è suscettibile di impugnazione entro 60 giorni dalla piena conoscenza con ricorso dinanzi al TAR del Lazio - Sede di Roma, ovvero, in alternativa, entro 120 giorni dalla piena conoscenza, con ricorso straordinario dinanzi al Presidente della Repubblica;

Il presente decreto è pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia e sul sito [www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it).

Il Commissario delegato  
Nicola Vendola

---