

CONSORZIO DI BONIFICA CENTRO

Bacino SALINE - PESCARA - ALENTO – FORO

CHIETI

D.G.R.A. n° 801 del 07/04/1997

Determinazione Direttoriale n. 253 del 18.12.2025

OGGETTO: Servizio di ritiro, trasporto e smaltimento finale in discarica di fanghi disidratati palabili provenienti dall'impianto di Depurazione di San Martino in Chieti (Ch).

Presa d'atto ed ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n 22 luglio 2025 n. 6495.

L'anno duemilaventicinque (2025) il giorno diciotto (18) del mese di dicembre (12) in Chieti, presso il Consorzio di Bonifica intestato, il Direttore Generale, Dott. Stefano Tenaglia, ai sensi dell'art.li 57 e 58 dello Statuto consortile, con l'assistenza della sig. Maria Giovanna Baldacci, in qualità di estensore, ha assunto la seguente determinazione

IL DIRETTORE GENERALE

PREMESSO CHE

- con provvedimento del 08.09.2023 è stata indetta la gara in oggetto, mediante procedura aperta ai sensi dell'art. 61, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, da aggiudicare col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, da individuare sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ai sensi dell'articolo 95 c.2 del D.Lgs 50/2016
- nello specifico, come previsto nella *lex specialis* di gara, il servizio da espletare consisteva nel ritiro, trasporto e **smaltimento finale in discarica** di:
 - a) fanghi palabili in forma sfusa provenienti da processo depurativo di tipo biologico da acque reflue urbane, disidratati meccanicamente con estrattore centrifugo con tenore in secco variabile dal 26% al 32%, CER **19.08.05**, rifiuto speciale non pericoloso;
 - b) fanghi palabili in forma sfusa, provenienti da smaltimento di rifiuti non pericolosi, stabilizzati aerobicamente, disidratati meccanicamente con estrattore centrifugo con tenore in secco variabile dal 26% al 32%, CER **19.08.14**, rifiuto speciale non pericoloso;
 - c) fanghi palabili in forma sfusa, provenienti da smaltimento di rifiuti non pericolosi, stabilizzati aerobicamente, disidratati meccanicamente con estrattore centrifugo con tenore in secco variabile dal 26% al 32%, CER **19.02.06**, rifiuto speciale non pericoloso;
- alla procedura di gara hanno preso parte i seguenti operatori economici:

- a. CTL ECOLOGY S.r.l.
 - b. ECOTECNA S.r.l.
 - c. RTI PAVIND S.r.l. - ANGELO DE CESARIS S.r.l.
 - d. SAPI S.r.l
- all'esito dell'espletamento della procedura, è stata stilata la seguente graduatoria:
 1. CTL ECOLOGY S.r.l.
 2. ECOTECNA S.r.l.
 3. RTI PAVIND S.r.l. - ANGELO DE CESARIS S.r.l.
 4. SAPI S.r.l
 - con Determinazione Direttoriale del Consorzio n.338 del 24.10.2023 la gara è stata quindi aggiudicata all'operatore economico CTL ECOLOGY S.r.l. (in avanti anche solo CTL)
 - con nota prot. 1917 del 28.02.2024 il Consorzio ha comunicato agli oo.rr. l'avvio del procedimento per l'annullamento in autotutela ai sensi degli articoli 21-octies e 21-nonies della L.241/90 della citata Determinazione di aggiudicazione, in quanto – ed in sintesi – le offerte collocate ai primi due posti della graduatoria finale (tra cui quella di CTL) avrebbero dovuto essere escluse, per violazione della lex di gara connessa alla mancata disponibilità, da parte di entrambi, di impianti di smaltimento rifiuti in discarica D1;
 - quindi, anche all'esito dell'esame delle osservazioni pervenute dall'operatore economico CTL, con Determinazione Direttoriale n. 183 del 9/07/2024 è stato disposto l'annullamento della Determinazione di aggiudicazione n.338 del 24.10.2023, con conseguente esclusione degli operatori collocati ai primi due posti della graduatoria finale e nuova aggiudicazione della gara in favore dell'operatore economico RTI PAVIND S.r.l. - ANGELO DE CESARIS S.r.l., in quanto - ed in sintesi – l'o.e. ECOTECNA S.r.l. (secondo graduato) non aveva fornito alcuna dichiarazione di disponibilità di impianti qualificabili come discarica, mentre l'o.e. CTL, in sede di offerta, aveva dichiarato la disponibilità di un solo impianto, non qualificabile come discarica;
 - con ricorso promosso davanti al TAR Abruzzo, Pescara, ed iscritto a ruolo con RG n. 233/2024, CTL ha impugnato il suddetto provvedimento di esclusione;
 - con sentenza n. 3558/2024 del 2.12.2024, il TAR ha respinto il predetto ricorso;
 - la predetta decisione è stata impugnata innanzi al Consiglio di Stato (RG n. 9479/2024), che – con sentenza n. 6495/2025 – ha accolto l'appello, riformando la gravata sentenza e *“demandando all'amministrazione competente l'adozione dei conseguenti provvedimenti in considerazione del margine di discrezionalità che residua in capo alla stessa alla luce dell'effetto conformativo”* della citata statuizione;

- in particolare, tra le varie considerazioni, il Consiglio di Stato ha rilevato che:
 - “... la stazione appaltante, nell’esercizio del proprio potere discrezionale volto all’annullamento d’ufficio dell’aggiudicazione, avrebbe dovuto tenere in considerazione anche il principio del risultato in sede di bilanciamento dei contrapposti interessi...”;
 - “...nella fattispecie in esame, emerge chiaramente come il risultato che la stazione appaltante ha inteso perseguire con la procedura in questione sia rappresentato dallo smaltimento dei rifiuti. Pertanto, se il risultato è lo smaltimento dei rifiuti, l’eventuale offerta che preveda il solo “trattamento/recupero” degli stessi non può per ciò solo essere esclusa, dovendo la stazione appaltante verificare se tale offerta sia comunque idonea a conseguire il risultato dello smaltimento dei rifiuti. In tal senso, invero, si pone la difesa di parte appellante, secondo cui il risultato finale dello smaltimento dei rifiuti oggetto di gara sarebbe stato comunque garantito, trattandosi di un’attività posta a carico dei medesimi impianti, sebbene non esplicitata formalmente nella relativa dichiarazione di disponibilità. Ne consegue, quindi, che, in sede di bilanciamento dei contrapposti interessi, la stazione appaltante avrebbe dovuto verificare adeguatamente la possibilità di conseguire il risultato dello smaltimento dei rifiuti anche mediante il ricorso agli impianti di “trattamento/recupero” indicati dalla parte appellante, con la precisazione per cui, in caso di esito positivo della verifica, tale opzione costituirebbe una soluzione anche migliorativa sotto il profilo ambientale rispetto al mero smaltimento in discarica senza alcun previo trattamento”;

EVIDENZIATO CHE

- l’Ente intende dare piena attuazione ai principi affermati dal Consiglio di Stato e pertanto verificare (o meglio, approfondire) ulteriormente se il risultato dello smaltimento rifiuti avrebbe potuto essere raggiunto anche mediante il ricorso agli impianti di trattamento/recupero indicati da CTL, rispetto al mero smaltimento in discarica senza trattamento;

RICORDATO CHE

- sia l’art. 1 del capitolato sia l’art. 3 del disciplinare hanno previsto che l’appalto ha ad oggetto il servizio di ritiro, trasporto e smaltimento finale in discarica dei fanghi disidratati palabili provenienti dall’impianto di depurazione di San Martino in Chieti Scalo;
- l’art 11.4 del disciplinare ha previsto tra le capacità tecnico-organizzative “la dichiarazione di disponibilità di almeno due impianti autorizzati ad accettare i rifiuti di cui ai codici 19.08.05, 19.08.14, 19.02.06 per il quantitativo oggetto di gara”;
- l’art. 8 ha previsto l’esclusione, tra l’altro, per i soggetti “non in possesso dei requisiti previsti dal bando di gara, dal presente disciplinare e capitolato speciale d’appalto...”.

- la *lex* di gara ha espressamente previsto all'art. 11.4 e 20 del disciplinare la necessità di smaltimento in discarica dei citati fanghi, riservandosi, ai sensi dell'art. 12-bis, la successiva possibilità -in base alle nuove caratterizzazioni- di individuare siti di conferimento diversi e/o attività di recupero contemplate dal D.lgs. 152/2006 delle tre tipologie di fanghi;

RICORDATO ALTRESÌ CHE

- CTL ha offerto in gara la disponibilità di n. 2 impianti autorizzati e idonei al solo trattamento/recupero rifiuti [nello specifico l'impianto intestato alla NAVARRA S.p.A. sito in Ferentino (Fr), nonché l'impianto della società AGRIRISORSE S.r.l sito in Mortara (Pv)];

EVIDENZIATO CHE

- il supremo organo di giustizia amministrativa, nella citata sentenza n. 6495/2025, ha rilevato che CTL aveva dichiarato per l'impianto della NAVARRA S.p.A. anche la possibilità dello smaltimento del rifiuto in discarica;

RICORDATO CHE

- CTL, in corso di causa, ha affermato che la stessa *“garantiva comunque anche l'alternativa opzione di smaltimento in discarica, previe le necessarie operazioni di trattamento chimico-fisico D9 che, attraverso il processo di inertizzazione-stabilizzazione (necessario per rendere i rifiuti compatibili con lo smaltimento in discarica finale) deve precedere lo smaltimento finale in discarica, operazione, quest'ultima, totalmente a carico dello stesso impianto Navarra”* (pg.21 del ricorso in appello) nonché che *“l'impianto Navarra è comunque autorizzato non solo al trattamento/recupero ma anche alle operazioni di smaltimento (addirittura per tipologia D9 ai sensi dell'All. B al D.lgs. 152/2006)”* (pg. 6 della memoria di replica);
- dunque, CTL ha dichiarato di disporre di 1 (un) solo impianto idoneo anche allo smaltimento in discarica in luogo dei 2 (due) richiesti obbligatoriamente in gara;

CONSIDERATO CHE

- l'art. 127 D.lgs. 152 /2006 prevede che *“Ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e comunque solo alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato”*;
- l'art. 179 (Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti) del D.lgs. 152/2006 stabilisce un ordine gerarchico nel trattamento dei rifiuti ossia:
 - prevenzione;
 - preparazione per il riutilizzo;

- riciclaggio;
- recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- smaltimento;
- il comma 2 del succitato articolo prevede altresì che *“la gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale”* aggiungendo che ad ogni modo il miglior risultato complessivo deve essere valutato *“tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica”*;
- i criteri su indicati non configurano un ordine tassativo e cogente di modalità di gestione rifiuti, in quanto la miglior scelta deve essere fatta tenendo in conto criteri quali impatti sanitari, sociali, economici, tecnici del rifiuto ecc.;
- sul punto è stato evidenziato che:
 - *“i criteri elencati nell’art. 179 del d.lgs. n. 152/2006, in base ai quali è prioritario il recupero (in senso lato) rispetto allo smaltimento nella gestione dei rifiuti, sono comunque finalizzati all’individuazione della "migliore scelta ambientale"; la priorità del recupero, quindi, non costituisce un principio cogente (T.A.R. Umbria, 15 ottobre 2013, n. 497; T.A.R. Veneto, Sez. III, 23 dicembre 2009, n. 3810), ma "il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica" (comma 2 della citata disposizione)”* (Cons. Stato n. 6777/2018).
 - *“Quanto all'asserito contrasto con il principio, di derivazione comunitaria, volto a preferire il recupero rispetto allo smaltimento in discarica (si vedano gli articoli 179 e 181 del t. u. n. 152/06), si ritiene che la priorità del recupero non rappresenti un principio cogente ma un semplice criterio di priorità dettato dal Legislatore delegato all'azione della P. A.. È l'art. 178 del t. u. n. 152 del 2006, al comma 3, che elenca quelli che sono i principi in materia ambientale: principi di precauzione, di prevenzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione, e il principio "chi inquina paga"”* (TAR Bari, n. 342/2019);
 - *“Con riferimento a singoli flussi di rifiuti è consentito discostarsi, in via eccezionale, dall'ordine di priorità di cui al comma 1 qualora ciò sia giustificato, nel rispetto del principio di precauzione e sostenibilità, in base ad una specifica analisi degli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti sia sotto il profilo ambientale e sanitario, in termini di ciclo di vita, che sotto il profilo sociale ed economico, ivi compresi*

la fattibilità tecnica e la protezione delle risorse...”(TAR Friuli Venezia Giulia, n. 61/2012);

- l’art. 178 del D.lgs. 152/2006 dispone che *“La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto del principio di concorrenza, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali”*;
- l’art. 301 comma 1 D.lgs. 152/2006 dispone che *“In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione”*;
- l’art. 182 comma 1 D.lgs. 152/2006 dispone che *“Lo smaltimento dei rifiuti è effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti, previa verifica, da parte della competente autorità, della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero di cui all'articolo 181. A tal fine, la predetta verifica concerne la disponibilità di tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché vi si possa accedere a condizioni ragionevoli”*;

RILEVATO CHE

- per quanto riguarda il servizio oggetto dell’appalto per cui si discute, non è possibile procedere al trattamento/recupero in quanto:
 - a. l’unica forma di smaltimento idonea a garantire e tutelare il produttore da eventuali responsabilità (art. 188 D.lgs. 152/2006) derivanti dal mancato rispetto del codice ambientale è lo smaltimento finale in discarica, in quanto non vi è la possibilità di reperire dati certi sulle sostanze impiegate da ogni singola azienda e poi conferite nel depuratore);
 - b. il rifiuto 190805 risulta essere il rifiuto maggiormente prodotto (circa tn. 2.000 anno), rappresentando il carattere principale dell’appalto, motivo per cui, viste le elevate quantità generate nonché la provenienza dubbia delle

acque trattate e dei fanghi, risulta necessario lo smaltimento finale in discarica, al precipuo fine di tutelare l'ambiente (e l'Ente dalle correlate responsabilità);

- c. sempre relativamente al suddetto rifiuto, essendo dubbia la provenienza delle acque e non essendo effettuata un'analisi ad ogni carico (bensì solo una volta l'anno), nel caso di recupero si configurerebbe il serio rischio di conferimento, presso gli impianti, di fanghi che potrebbero contenere inquinanti persistenti e particolari;
- d. i fanghi oggetto di gara possiedono già le caratteristiche analitiche necessarie per il conferimento diretto in discarica, senza la necessità di un pretrattamento D9, operazione quest'ultima che rappresenterebbe un passaggio intermedio inutile e gravoso, anche in termini economici, e comunque in dissonanza con i principi di economicità ed efficienza. Inoltre, tale operazione si porrebbe in contrasto con il principio di tracciabilità esplicita dei rifiuti, in quanto l'esecuzione di un'operazione intermedia di trattamento, come il pretrattamento D9, comporterebbe la miscelazione del rifiuto originale con altre tipologie di rifiuti, così compromettendo le informazioni accurate e verificabili che attestano il corretto conferimento finale in discarica;

PRECISATO ALTRESÌ CHE

- alla luce degli aspetti tecnici e scientifici, nonché della storicità dei fanghi prodotti, si ritiene che l'estrema variabilità delle acque in ingresso al depuratore non permetta di definire tale processo come “omogeneo”, motivo per cui il conferimento in discarica risulta inevitabile anche in applicazione dei principi di cautela, precauzione e prevenzione al fine di assicurare un alto livello di protezione ed evitare pericoli per la salute umana e per l'ambiente;
- in assenza di certezza sulla provenienza dei fanghi e delle acque trattate, vi è la necessità di tutelare la salute e minimizzare l'impatto ambientale collegato al trattamento dei reflui;
- più in generale vi è l'assoluta impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero ai sensi dell'art. 182 del D.lgs. 152/2006.

CONSIDERATO, IN DEFINITIVA, CHE

- alla luce delle criticità tecnico-scientifiche, nonché della impossibilità tecnico-economica, sopra rappresentate, in applicazione dei principi di precauzione, prevenzione, efficacia, efficienza ed economicità, nonché al fine di tutelare il produttore responsabile (ossia, l'Ente), oltre che la salute e l'ambiente (aventi preminente interesse) e, dunque, di evitare eventuali

contaminazioni che dovessero derivare da conferimenti ad impianti intermedi (cod. D9) o ad operazioni di recupero (R3), il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica, è da rinvenirsi esclusivamente nello smaltimento in discarica D1;

- l'applicazione del principio del risultato non può mai prevalere o porsi in antitesi con i principi di legalità sostanziale della procedura né fungere da correttivo dei requisiti tecnici oltretutto dover sempre tendere a garantire la qualità della prestazione, la sicurezza del servizio e la conformità formale quali componenti irrinunciabili del risultato amministrativo;
- l'operatore CTL ha offerto due impianti idonei allo smaltimento rifiuti di cui uno solo, seppur non qualificabile quale discarica, disponibile all'eventuale smaltimento in discarica D1; pur volendo ritenere, in applicazione dei principi di massima partecipazione, nonché del risultato (e seppur alla luce dei rischi fin qui evidenziati e della non conformità, con il caso di specie, della alternativa del recupero), l'impianto della NAVARRA S.p.A. sito in Ferentino (Fr), idoneo allo smaltimento dei rifiuti in discarica, in ogni caso, ai fini del conseguimento del risultato e del corretto e sicuro smaltimento dei rifiuti, risulta(va) necessario il possesso di n.2 impianti per lo smaltimento dei rifiuti in discarica, per le ragioni anzidette;
- il difetto del suddetto requisito della disponibilità di due impianti di smaltimento in discarica D1 è stato rilevato anche a carico dell'operatore secondo classificato ECOTECNA S.r.l.;
- l'unico operatore in possesso del citato requisito risulta(va) essere il RTI PAVIND S.r.l. - ANGELO DE CESARIS S.r.l., terzo classificato,

*

Di talché, all'esito del riesame effettuato in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 6495/2025 e sulla scorta di quanto fin qui evidenziato,

VISTI E RICHIAMATI

- la L. 241/1990
- il D.Lgs 36/2023
- i pareri al riguardo espressi dai competenti uffici dell'Ente, allegati al presente atto;
- gli art.li 57 e 58 dello Statuto consortile, assume la seguente

DETERMINAZIONE DIRETTORIALE

1. le premesse formano parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di confermare – alla luce delle motivazioni fin qui rese – l'esclusione degli oo.rr. CTL Ecology S.r.l. e ECOTECNA S.r.l. dalla gara in oggetto, nonché l'aggiudicazione della stessa in favore dell'o.e. RTI PAVIND S.r.l. - ANGELO DE CESARIS S.r.l.;

3. di confermare la nomina a Direttore del servizio di che trattasi nella persona del P.A. Paolo Di Marzio, Capo Settore 6° Ambiente;
4. di dare incarico al R.U.P. per ogni adempimento conseguente al presente provvedimento
5. di rendere il presente atto immediatamente esecutivo
6. di dare atto che avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso giurisdizionale innanzi al competente T.A.R., nei termini e nelle modalità di rito.

Avverso il presente provvedimento gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'organo che le ha emanate, entro i termini previsti dall'art. 51 comma 1 del vigente statuto, o ricorso giurisdizionale al TAR e straordinario al Presidente della Repubblica, rispettivamente entro sessanta e centoventi giorni dalla pubblicazione all'albo consortile.

Letto, approvato e sottoscritto.-

L'ESTENSORE

Maria Giovanna Baldacci

Firma autografa sostituita a mezzo stampa
ai sensi dell'art. 3, comma 2, della Legge 39/1993

IL DIRETTORE GENERALE

Dott. Stefano Tenaglia

Firma autografa sostituita a mezzo stampa
ai sensi dell'art. 3, comma 2, della Legge 39/1993