



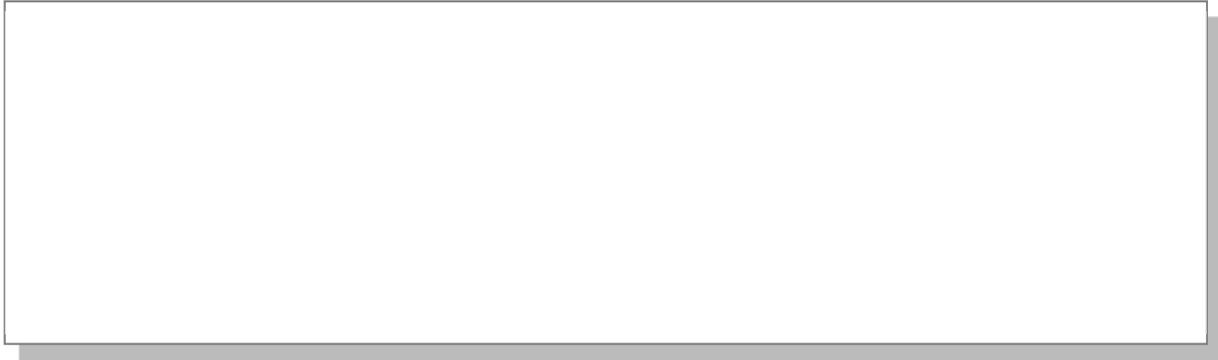
# COMUNE DI CASALUCE

PROVINCIA DI CASERTA

Via S. Allende n. 4 c.a.p. 81030  
Area LL.PP. e Urbanistica

**SERVIZIO DI RACCOLTA E TRASPORTO DEI  
RIFIUTI SOLIDI URBANI E RIFIUTI ASSIMILABILI E  
DI ULTERIORI SERVIZI ACCESSORI PER LA TUTELA  
DELL'AMBIENTE**

**RELAZIONE SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**



Il Responsabile dell'Area LI.PP. e  
Urbanistica  
*Arch. Maurizio Di Grazia*

dicembre 2023

## INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto	SERVIZIO DI RACCOLTA E TRASPORTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI E RIFIUTI ASSIMILABILI E DI ULTERIORI SERVIZI ACCESSORI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE
Ente affidante	Comune di Casaluce (Ce)
Tipo di affidamento	Appalto di servizi
Modalità di affidamento	Affidamento tramite gara - Procedura aperta
Durata del contratto	3 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Affidamento a seguito di servizio già attivo.
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Territorio comunale di Casaluce (Ce)

Sup. territorio	9,56 kmq
Densità	1 034,73 ab/kmq
Abitanti	9 892
Utenze domestiche	3460
Utenze non domestiche	250
Centri di Raccolta Comunali	1

## SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Arch. Maurizio Di Grazia
Ente di riferimento	Comune di Casaluce (Ce)
Area/servizio	AREA LL.PP. e Urbanistica
Telefono	0818911027
Email	<a href="mailto:area.ambiente@pec.comune.casaluce.ce.it">area.ambiente@pec.comune.casaluce.ce.it</a>
Data di redazione	29.12.2023

## **CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

Per l'art. 2, c. 1, lett. d), del D.Lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, sono "servizi di interesse economico generale di livello locale" o "servizi pubblici locali di rilevanza economica", «i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale».

Ai fini della verifica periodica della situazione gestionale del servizio pubblico locale prevista dall'art. 30 dello stesso decreto n. 201/2022, occorre definire adeguatamente il contesto di riferimento, con particolare riferimento alla tipologia di servizio pubblico, al contratto di servizio che regola il rapporto fra gestore ed ente locale ed alle modalità del monitoraggio e verifiche sullo stesso servizio.

## **NATURA E DESCRIZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE**

Viene indicata di seguito la natura e tipologia del servizio pubblico locale, fornendo altresì una sintetica descrizione delle caratteristiche che lo caratterizzano rispetto alla comunità e al territorio servito.

La gestione del servizio di raccolta e di trasporto al recupero e/o allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, speciali assimilati e di imballaggio, presso i centri autorizzati individuati dal Comune di Casaluce prevede:

- servizio di raccolta porta a porta;
- servizio di gestione del centro di raccolta comunale;
- Servizio di spazzamento stradale
- servizi territoriali;
- servizi opzionali eventuali;
- servizi straordinari eventuali.

## **SEZIONE A**

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO RELATIVA AL SERVIZIO DI IGIENE URBANA**

La nozione di “*servizio di igiene ambientale*” è desumibile dall’art. 183, c. 1, lett. n), d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (c.d. Codice dell’ambiente), venendo ivi definita come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento.

La natura del servizio di “*raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e rifiuti assimilabili e di ulteriori servizi accessori per la tutela dell’ambiente*” rientra, quindi, a pieno titolo nella nozione di “*servizio di igiene ambientale*”.

Al riguardo, è del tutto consolidato l’orientamento che considera il servizio in questione in termini di servizio pubblico locale e, nello specifico, quale servizio a rilevanza economica, tenuto conto della struttura dello stesso, delle concrete modalità del suo espletamento, dei suoi specifici connotati economico-organizzativi e, soprattutto, della disciplina normativa a esso applicabile.

Come riconosciuto dai magistrati contabili, «la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica (Consiglio di Stato, Sez. V, 03/05/2012 n. 2537), in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell’utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio (cfr. art. 238 d.lgs. n. 152/2006 e, prima, art. 49 d.lgs. n. 22/1997)».

La suddetta qualificazione del servizio di igiene ambientale risulta confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa che ha avuto occasione di occuparsi del tema (ex multis: Cons. St., sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447 e Cons. St., sez. V, 3 maggio 2012, n. 2537), pure in relazione all’ipotesi in cui l’Amministrazione, invece della concessione, stipuli un contratto di appalto (rapporto bilaterale, con versamento diretto da parte del committente), sempre che l’attività sia rivolta direttamente all’utenza e che quest’ultima sia chiamata a pagare un compenso, o tariffa, per la fruizione del servizio (Cons. St., sez. V, n. 2537/2012 cit.).

In ogni caso, proprio con riguardo all'attività in questione, il dibattito giurisprudenziale circa la natura di servizio pubblico locale a rilevanza economica in essa rintracciabile appare superato in considerazione del fatto che oggi è lo stesso impianto normativo – e, in particolare, il comma 1-bis dell'art. 3-bis, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148, introdotto dall'art. 34, c. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella l. 17 dicembre 2012, n. 221, su cui v. infra – a qualificare le prestazioni di gestione dei rifiuti urbani in termini, appunto, di servizio pubblico locale a rilevanza economica “a rete”.

La sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale stabilisce l'applicazione nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria sulle regole concorrenziali minime per le gare ad evidenza pubblica che affidano la gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Secondo la normativa comunitaria gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali, incluso il servizio di igiene urbana, attraverso:

- esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
- società mista pubblico-privata, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto;
- gestione cosiddetta “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti.

Fermo restando quanto sopra, l'affidamento in house costituisce un'eccezione all'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica. Procedura, quest'ultima, imposta alla P.A. al fine di rispettare i principi di trasparenza e di imparzialità derivanti da una ampia serie di disposizioni normative. Si richiama, a tal fine, la Sentenza del Consiglio di Stato N.02291/2015 del 26 marzo 2015.

## **SEZIONE B**

### **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

#### ***CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO***

Oggetto della presente è la descrizione della gestione di un servizio *spinto* per la raccolta porta a porta e trasporto dei Rifiuti Solidi Urbani, la gestione del centro di raccolta comunale e ulteriori servizi accessori per la tutela dell'ambiente.

Il servizio è stato progettato secondo un principio di continuità, rispetto alla precedente gestione, con continue e necessarie modifiche e migliorie ritenute necessarie;

Il servizio, in estrema sintesi, quindi può descriversi nel seguente modo:

- è inserito nel contesto costituito da tutto il territorio comunale di Casaluce (Ce)
- è basato sul sistema Porta a Porta;
- prevede l'utilizzo di un Centro comunale di raccolta/Ecocentro- e di un Cantiere operativo;
- è finalizzato all'introduzione *progressiva* dell'informatizzazione e della tariffazione puntuale
- è finalizzato a migliorare in progress, in termini quantitativi e qualitativi, la raccolta differenziata al fine di ridurre progressivamente la frazione indifferenziata e conseguentemente ottenere una considerevole riduzione del costo globale del servizio di igiene urbana;
- è sempre aperto alle possibili migliorie che il gestore vorranno proporre.

#### ***OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE***

Il Comune di Casaluce per il servizio in questione ha individuato i seguenti obblighi di servizio pubblico e universale:

- **Universalità:** il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica (centro urbano, frazione San

Lorenzo, e aggregati edilizi periurbani) e ai medesimi standard qualitativi;

- ✓ **Continuità:** non è prevista alcuna interruzione di servizio che non sia imputabile a cause di forza maggiore; disponibilità costante di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio;
- ✓ **continuità del servizio** durante tutto l'anno con recupero dei giorni di festività nazionale;
- ✓ **continuità e regolarità** dei servizi avvalendosi della struttura organizzativa comunale che consente di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate. Il conseguimento di questo obiettivo è favorito dai costanti contatti, telematici, e telefonici, e dalla presenza di addetti alla verifica del servizio ed alla risoluzione di problematiche impreviste. Per far fronte in modo tempestivo a possibili situazioni spno sempre attivi contatti telefonici con il gestore del servizio.
- ✓ **Qualità:** Il gestore del servizio persegue costantemente l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando tutte le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
- ✓ **Economicità:** maggiore livello di servizio realizzato integrando la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali con la cessione dei corrispettivi rinvenienti dalla cessione dei materiali valorizzabili ai consorzi di filiera.
- ✓ **Monitoraggio e controllo:** gli uffici preposti dall'Ente effettuano costantemente un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificando il rispetto degli obblighi contrattuali e normativi.
- ✓ **Trasparenza e informazione completa:** il contratto di servizio specifica tutte le attività in modo puntuale e chiaro; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare quelle di carattere economico;
- ✓ **Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti:** rispetto delle prescrizioni legislative ed autorizzative, con la ricerca continua di soluzioni tecnologiche e gestionali innovative, l'incentivazione delle raccolte differenziate e la riduzione della produzione di rifiuti indifferenziati e non.

## **SEZIONE C**

### **MODALITÀ DI AFFIDAMENTO UTILIZZATA**

Il sistema utilizzato per l'affidamento del servizio "**gara ad evidenza pubblica**" pur essendo quello che più riflette le indicazioni comunitarie, presenta alcune criticità, poche in verità, che sono così sintetizzabili:

- Conteneva una voce di costo "*spese generali e utile di impresa*", che oscilla tra il 10 % e il 25 %, che nel caso di gestione in house non esiste;
- Comporta per l'Ente un'attività di controllo e verifica in ordine ai requisiti anche di carattere morale degli affidatari;

Nonostante ciò e pur avendo ben chiari tali aspetti, si è ritenuto, in sinergia con l'Amministrazione Comunale, ricorrere a tale tipo di affidamento, come del resto già fatto in precedenza con l'appalto pubblico di servizi in questione, che presenta, come avuto modo di constatare a conclusione dell'appalto, criticità di gran lunga superabili rispetto a quelle del sistema di gestione "*in house*" che risultava, per carenze di risorse umane e finanziarie, impraticabile per l'amministrazione comunale di Casaluce.

## **SEZIONE D**

### **MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA**

Verificata, come sopra riportato, l'ammissibilità ai sensi di legge e la convenienza economica dell'affidamento in appalto del servizio raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e gestione del centro di raccolta comunale del Comune di Casaluce in ordine alla ritenuta opportunità e necessità di evidenziare le ragioni di ordine tecnico-amministrativo di affidare a terzi la gestione del servizio, il Comune, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita e delle prerogative che ne derivano, ha ritenuto, pertanto, che la modalità di gestione con affidamento ad operatore economico esterno rappresentasse comunque la scelta più idonea e conveniente per la collettività, sotto il profilo dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della stessa, per le ragioni specifiche espresse.

La scelta di affidare il servizio tramite affidamento ad evidenza pubblica in alternativa alla gestione "*in house*" è scaturita, in sintesi, sostanzialmente dalle seguenti considerazioni:

- Convenienza economica determinata da fattori quali il ribasso d'asta, l'accorpamento del servizio principale (raccolta e trasporto) con i servizi accessori (Gestione CRC e spazzamento), per lo più negli anni gestiti da soggetti diversi o non garantiti, le migliori proposte dalle ditte partecipanti, etc.;
- Necessità di giustificare il ricorso a una forma di gestione *in house* che va contro il principio (comunitario) della libera concorrenza, stante che allo stato attuale non sussistono ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico qualora non fossero state adottate le procedure ad evidenza pubblica;
- Difficoltà di conseguire un effettivo "controllo analogo", nel caso di affidamento "*in house*", stante la cronica carenza/insufficienza di risorse umane;
- Difficoltà economico/amministrativa, nel caso di gestione *in house*, per l'organizzazione di una società di scopo avente il Comune come unico socio;

Inoltre, ulteriori motivi determinanti la scelta scaturivano dalle seguenti ulteriori considerazioni:

- l'eventuale affidamento *in house*, ai sensi di legge, costituiva "eccezione" da motivare

adeguatamente, con il rischio di incorrere in eventuali inconvenienti di carattere amministrativo, legale ed economico;

- la scelta dell'affidamento in house, è stato sempre dimostrato, che risulta tanto più conveniente quanto minore è la dimensione del servizio;
- la scelta dell'affidamento esterno è stata giustificata invece per le dimensioni della commessa in argomento ed il maggior potenziale di efficienza e di economicità;
- il ricorso alla società mista era da escludere in quanto l'assetto dei rapporti fra concedente e affidatario richiedevano procedure e requisiti che non si riteneva conveniente percorrere;
- non si rilevava la possibilità di derogare alle regole di concorrenza in quanto non sussistevano condizioni che potevano motivare criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità;
- la scelta del modello in house avrebbe comportato sicuri appesantimenti amministrativi, non sostenibili da parte dell'ente, quali ad esempio gli aspetti legati all'accesso ai finanziamenti statali, di modalità di acquisto di beni e servizi e di gestione del personale e dei mezzi;
- la consapevolezza dei notevoli rischi finanziari per il Comune legati alla prestazione della società di scopo (nel caso di gestione in house);
- la difficoltà di gestire il servizio in proprio in considerazione della reale insufficienza di risorse umane, strumentali e finanziarie;

Casaluce, 29.12.2023

Il Responsabile dell'Area LL.PP. e Urbanistica  
*Arch. Maurizio Di Grazia*