

COMUNE DI PINETO

Provincia di Teramo

Via Milano n. 1 - tel. 085 91971

www.comune.pineto.te.it

protocollo@pec.comune.pineto.te.it



**SERVIZIO DI IGIENE URBANA
 RELAZIONE TECNICO AMMINISTRATIVA
 AI SENSI DEL COMMA 20 DELL'ARTICOLO 34
 DEL D.L. 18 OTTOBRE 2012 N. 179
 CONVERTITO CON LEGGE 17 DICEMBRE 2012 N. 221**

Comune di Pineto Prot. n. 0009513 del 06-05-2022 partenza



VIII PAA - Programma generale di Azione dell'Unione Europea in materia di Ambiente.

"Nel 2050 vivremo bene nel rispetto dei limiti ecologici del nostro pianeta. Prosperità e ambiente sano saranno basati su un'economia circolare senza sprechi, in cui le risorse naturali sono gestite in modo sostenibile e la biodiversità è protetta, valorizzata e ripristinata in modo tale da rafforzare la resilienza della nostra società. La nostra crescita sarà caratterizzata da emissioni ridotte di carbonio e sarà da tempo sganciata dall'uso delle risorse, scandendo così il ritmo di una società globale sicura e sostenibile".

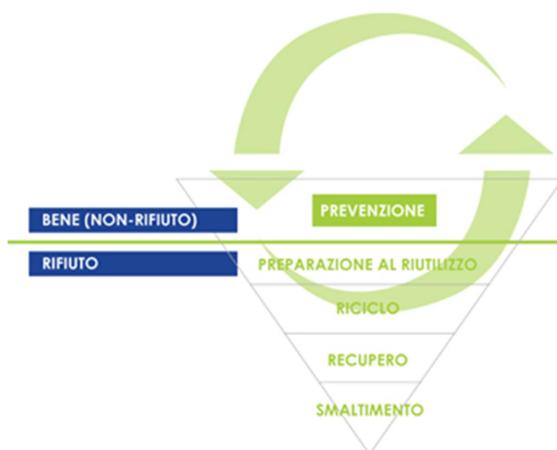


1. INTRODUZIONE

1.1. Premessa

Nel corso degli ultimi anni il problema della salvaguardia ambientale ha assunto carattere di urgenza e priorità per le sue implicazioni in merito alla tutela della salute e della qualità della vita; in questo ambito si è assistito ad una graduale crescita dell'importanza dei servizi di igiene urbana che rivestono, oggi più che in passato, un ruolo primario sia agli occhi dei cittadini che delle istituzioni: tutto ciò comporta una sempre maggior attenzione alla qualità del servizio che, per gli operatori del settore, si traduce nell'esigenza di migliorare sempre più il livello delle prestazioni offerte. Il notevole sviluppo tecnologico degli ultimi anni, sia nel campo delle attrezzature che in quello degli impianti, testimonia la sempre maggiore specializzazione raggiunta dal settore, specializzazione che si propone i seguenti obiettivi: *migliorare la produttività e l'efficienza; abbassare i costi, in particolare quelli ambientali, legati allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.*

Il VII Programma generale di azione dell'Unione Europea in materia di ambiente (PAA) comprende tra i suoi obiettivi la riduzione dell'impatto ambientale dei consumi, ivi compresi la riduzione dei rifiuti alimentari e l'uso sostenibile della biomassa. Particolare attenzione è posta sulla trasformazione dei rifiuti in una risorsa, favorendo la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio e rinunciando a metodi inefficienti e nocivi, come le discariche.



Come possiamo osservare dalla rappresentazione grafica, la fase più importante di quelle che rappresentano l'ordine di priorità nella gestione dei rifiuti è quella della *prevenzione*. Prevenzione è il complesso di misure prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono:

- la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;
- gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana; oppure il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti.

Nella definizione di prevenzione sono comprese, appunto, tutte le azioni che contribuiscono ad allungare la durata di vita dei beni e a ridurre le quantità di rifiuto che si determinano, e pertanto anche la nozione di *riutilizzo*, operazione alla quale viene finalmente conferito uno spazio importante, vista la rilevanza della stessa nell'ambito delle reali prassi di prevenzione. Le azioni che riducono la quantità di rifiuto destinata a smaltimento attraverso un più spinto e mirato recupero di materia, non sono quindi da annoverarsi tra le azioni di prevenzione bensì da considerare come azioni rivolte a massimizzare il recupero e conseguentemente minimizzare le quantità di rifiuti da gestire e i relativi impatti.

Come mostrato sopra, nella rappresentazione grafica dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, appartengono alla prevenzione pura le fasi di progettazione, produzione e

commercializzazione di un bene o servizio, ambiti in cui i comuni non hanno strumenti per limitare l'immissione in commercio di rifiuti.

E' nella fase dell'uso di prodotti e servizi che i consumatori possono orientare la loro domanda verso beni e servizi a basso contenuto di materia (ad esempio l'utilizzo di servizi pubblici online per pratiche burocratiche).

E' altresì possibile l'utilizzo di beni e servizi materiali in modo condiviso (come nel caso dell'uso di acqua da bere della rete idrica pubblica al posto delle acque minerali in bottiglia, del car-sharing o dei prodotti alla spina).

Inoltre nell'utilizzo di beni durevoli, il consumatore può decidere di ritardarne il momento della dismissione, ponendo attenzione in fase di acquisto alle caratteristiche di efficienza e durata, e curandone la manutenzione in fase d'uso. In questo caso risulta importante la disponibilità di tecnici e/o centri esperti nelle riparazioni delle specifiche tipologie di beni.

Infine il consumo di prodotti e servizi "verdi" (basati su principi di eco-design, a contenuto sociale, biologici, prodotti con materiali riciclati, che determinano un risparmio energetico ed emissioni meno inquinanti) consente lo sviluppo di un mercato basato sull'impiego di minore quantità di risorse e migliore qualità dei materiali, senza perdita in prestazioni e favorendo il recupero a fine vita. E' la prassi degli "Acquisti Verdi" (Green Procurement). In particolare nel caso della pubblica amministrazione (Green Public Procurement), grazie ai notevoli volumi d'acquisto di beni o servizi, lo sviluppo di una domanda "verde", spesso stimolata da requisiti normativi, può avere un notevole impatto sull'offerta inducendo produttori e fornitori a porre maggiore attenzione alle tematiche ambientali.

Infine, prima di dismetterlo, il consumatore/utente può decidere di riutilizzare il bene per l'identica funzione o per altri usi (ad esempio il riutilizzo di imballaggi).

Quando un detentore decide di disfarsi di un bene che non soddisfa più le sue esigenze, non è detto che questo non possa più soddisfare le esigenze di un altro. Così, se il bene non ha concluso il suo ciclo funzionale di vita può entrare in reti di scambio di oggetti usati quali ad esempio mercatini e/o reti di solidarietà (es. baratto). Nelle fase di post uso, al termine del ciclo di vita, il bene viene definitivamente destinato all'abbandono e diviene così rifiuto.

Le azioni che attraverso una sempre maggiore spinta alla raccolta differenziata, portano al recupero dei rifiuti come materia riducendone la quantità destinata allo smaltimento vengono definite "azioni di minimizzazione del rifiuto".

Per riassumere, una gestione sostenibile del ciclo beni/rifiuti si articola nelle seguenti tre fasi, alle quali la normativa europea assegna un ordine gerarchico di preferibilità:

1. prevenzione della formazione di rifiuto, con interventi in fase di progettazione/produzione/distribuzione e in fase d'uso, che permettono di ottimizzare l'uso di beni e servizi e di ritardarne la trasformazione in rifiuti, contenendone la pericolosità;
2. minimizzazione del rifiuto, che riduce la destinazione a smaltimento massimizzandone il recupero di materia;
3. smaltimento (con tutte le garanzie per la salute e per l'ambiente) dei rifiuti residui non ulteriormente recuperabili.

Ricordiamo che lo smaltimento occupa l'ultimo gradino della gerarchia della gestione dei rifiuti, ed è considerata la fase residuale della gestione stessa. Residuale ma molto meno importante in quanto il codice dell'ambiente non sottovaluta l'impatto che sull'ambiente ha la gestione del rifiuto residuo, inteso come frazione residuale a valle della raccolta differenziata e solo dopo che il produttore o detentore abbia valutato l'impossibilità di sottoporla ad ulteriori operazioni di recupero.

1.2. Finalità dello studio

L'Amministrazione Comunale di Pineto decise nell'anno 2012 di ristrutturare il servizio di raccolta dei rifiuti urbani dando un nuovo impulso ai servizi.

A seguito di gara pubblica, esperita con procedura aperta ai sensi degli articoli 54 e 55 del D.L.vo 163/2006 con criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa con riserva di partecipazione prevista dall'articolo 52 del decreto stesso, l'appalto per l'affidamento dei servizi di igiene urbana e ambientali furono aggiudicati alla Società Cooperativa Consortile "AREA METROPOLITANA" Consorzio di Cooperative Sociali (brevemente AM CONSORZIO SOCIALE) avente sede in Pineto (Te).

Con la stipula in data 2 maggio 2013 del relativo contratto d'appalto, repertorio n. 407, fu formalizzato l'affidamento del servizio con durata di anni 8 (otto) e corrispettivo di € 15.292.344,60 oltre € 307.305,00 per oneri della sicurezza oltre I.V.A. nelle aliquote definite dal testo unico dell'imposta sul valore aggiunto.

La disciplina dei rapporti tra le parti, oltre che dal contratto sopra citato, è contenuta nei suoi allegati quali il capitolato speciale d'appalto e gli otto fascicoli costituenti l'offerta tecnica presentata dalla AM CONSORZIO SOCIALE in sede di gara.

Trascorsi nove anni dalla stipula del contratto d'appalto, i servizi attivi necessitano di una prima revisione che introduca miglioramenti e innovazioni dovute all'evoluzione del tempo.

La presente relazione tecnica amministrativa si inquadra nell'ambito delle previsioni di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221. Procede sul piano generale esaminando lo stato di fatto del contesto territoriale, socio-economico, demografico, normativo, dei servizi attivi, degli oneri, formulando considerazioni sul futuro appalto verso il quale l'amministrazione civica si accinge ad espletare.

In particolare le disposizioni del D.L. n. 179/2012 sopra richiamate prevedono che *"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste"*.

2. LA CONCEZIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE E COMUNITARIO - CENNI

Uno degli aspetti più problematici attinente i servizi pubblici investe la verifica del suo fondamento che, come evidenziato dai più autorevoli studiosi, è di notevole importanza al fine di comprendere se l'istituzione e l'organizzazione sia materia riservata completamente ad un ente pubblico ovvero possano essere aperte anche all'iniziativa privata.

Da tale presupposto pertanto è necessario partire al fine di consentire al lettore un'analisi più completa dell'argomento.

Secondo un primo orientamento, oramai superato, la nozione di servizio pubblico era determinata in base a un criterio residuale: ogni attività svolta dalla Pubblica Amministrazione, che non fosse pubblica funzione, era pubblico servizio. L'elemento comune di queste attività, spesso profondamente diverse tra loro, era dunque l'elemento soggettivo. Si affermò così la concezione soggettiva del servizio pubblico.

Pertanto poteva considerarsi pubblico il servizio che era assunto, organizzato ed erogato da un soggetto pubblico. Successivamente tale concezione venne ridimensionata ammettendo comunque l'iniziativa privata ma solo dietro un provvedimento da parte della Pubblica Amministrazione di natura concessoria.

Il definitivo superamento della concezione soggettiva si ebbe con l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana e, in particolare, dall'interpretazione della previsione contenuta

dall'art. 43 della Costituzione, che ha dunque aperto la strada ad una concezione c.d. oggettiva del servizio pubblico, in base alla quale sarebbe non la natura (pubblica o privata) del soggetto che ne assume la gestione, ma la presenza oggettiva dei connotati propri appunto del servizio pubblico ad assumere valore decisivo.

Tale assunto sembra aver trovato una prima conferma proprio in una previsione che riguardava gli Enti Locali (art. 22 della L. n. 142/1990, poi confluita nel D.L.vo n. 267/2000). In tal senso comunque, l'aspetto soggettivo, anche se secondario, non regredisce del tutto in quanto una riconduzione al soggetto pubblico vi è comunque: indirettamente per effetto di rapporti concessori (e, secondo recenti orientamenti, anche di altra natura come vedremo in seguito) ovvero direttamente mediante partecipazione all'assetto organizzativo dell'Ente.

Per completezza si segnala in questa sede che vi è anche chi ritiene, in dottrina, che, per delimitare la nozione di servizio pubblico, possa considerarsi superata la contrapposizione tra la concezione c.d. soggettiva, che guarda alla natura pubblica del soggetto che eroga il servizio, e quella c.d. oggettiva, che guarda invece al destinatario del servizio. Il servizio è considerato pubblico perché rivolto al pubblico degli utenti, per la soddisfazione continuativa dei bisogni della collettività, e perché, a monte, un soggetto pubblico lo assume come doveroso, anche se poi materialmente sia gestito da un privato.

Nel diritto comunitario invece, si trova la definizione di servizio di interesse economico generale (SIEG) che ricomprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società (cfr. art. 106, par. 2, artt. 14 e 26 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea).

L'articolo 14 del TFUE, in particolare, riconosce a questi servizi un'importanza fondamentale per i valori comuni dell'Unione Europea, nonché un ruolo di promozione della coesione sociale e territoriale, attribuendo all'Unione e agli Stati membri la competenza a provvedere "affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti". Le disposizioni dei Trattati, peraltro, lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico. Il protocollo n. 26 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea all'articolo 1, poi, chiarisce che tra i valori comuni dell'Unione, con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ai sensi dell'art. 14 del Trattato, si individuano: "il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle Autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti"; "la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse"; "un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente". Come chiarito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 325/2010, "in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di servizio pubblico locale di rilevanza economica hanno contenuto omologo".

Entrambe le nozioni, infatti, fanno riferimento a un servizio che è reso mediante attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa quale attività di offerta di beni e servizi sul mercato, e fornisce prestazioni considerate necessarie, dirette cioè a realizzare fini sociali, nei confronti di una generalità indifferenziata di soggetti.

2.1. In particolare: l'inquadramento del servizio di gestione dei rifiuti

Ai sensi dell'art. 177, comma 2 del D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. (Norme in materia ambientale) «La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse». Nell'ambito della gestione dei rifiuti (concetto molto ampio che investe una pluralità di competenze in un sistema compiuto e sinergico: Ministero, Regioni, Provincie, Comuni, Consorzi tra i predetti enti) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani (e la riscossione dei relativi tributi) costituisce una funzione fondamentale dei Comuni, a norma dell'art. 14, comma 27, lettera f) del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010 n. 122, così come novellato dall'art. 19 del D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012 n. 135, come modificato dall' art. 1, comma 305, L. 24 dicembre 2012 n. 228.

E' agevole dunque comprendere come il servizio oggetto della presente relazione possa a rigor di logica ricomprendersi tra i c.d. servizi pubblici locali a rilevanza economica, a nulla rilevando il fatto che i servizi vengano considerati singolarmente, prendendo a riferimento soltanto la raccolta dei rifiuti e non l'intero servizio dell'igiene ambientale.

In tal senso Il Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza n. 911 del 14/02/2013, ha affermato, in relazione al solo servizio di raccolta rifiuti, che "La nozione di servizio pubblico prescelta dal legislatore, quella oggettiva, si fonda su due elementi: 1) la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti; 2) la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l'espletamento dell'attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità (Sez. V, sentenza n. 6574 del 12 ottobre 2004).

Ciò posto, nel caso di specie risulta palese come le prestazioni oggetto della presente relazione rientrino a pieno titolo nel novero dei servizi pubblici locali, definiti dall'art. 112 del D.L.vo n. 267/2000 come i servizi che "abbiano per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".

2.2. Principi cardine della gestione dei rifiuti

Il quadro normativo del contesto ambientale è fondamentalmente regolato da due codici; il D.L.vo 3 aprile 2006 n. 152 e s.m.i. recante "Norme in materia ambientale" nello specifico della Parte IV "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati" articoli da 177 a 266, e dalla L.R. 19 dicembre 2007 n. 45 e s.m.i. recante "Norme per la gestione integrata dei rifiuti". Ma anche da una miriade di altre norme collegate ma secondarie rispetto all'argomento trattato. Ricordiamo brevemente alcuni principi cardine della gestione dei rifiuti, comuni alle normative sopra richiamate.

Non smetteremo mai di affrontare qualsiasi argomento sul tema dei rifiuti senza averne definito il significato, ma senza aggiungere ulteriori quanto superflue specificazioni.

Rifiuto è qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi.

La gestione deve essere effettuata **senza pericolo per la salute dell'uomo e senza** usare procedimenti o metodi che potrebbero **recare pregiudizio all'ambiente**.

Deve conformarsi ai **principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione,**, nonché del **principio chi inquina paga** (principio quest'ultimo di derivazione comunitaria); come ai **criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica**, da parte di chi materialmente gestisce il ciclo dei rifiuti.

Rispetta la gerarchia **prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo, smaltimento** che stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale; nel rispetto di tale gerarchia devono essere adottate le misure

volte a incoraggiare **le opzioni che garantiscono il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica.**

Costituisce **fase residuale della gestione dei rifiuti, lo smaltimento** ma solo dopo aver verificato la impossibilità tecnica ed economica di sottoporli ad operazioni di recupero.

Le fasi di **smaltimento e recupero dei rifiuti** devono privilegiare l'**autosufficienza** in ambiti territoriali ottimali e **conferimento in impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta** al fine di limitare l'impatto derivante dalle movimentazioni degli stessi, utilizzando metodi e tecniche che garantiscono un elevato grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

In tale contesto i *Comuni intervengono* in misura concorrente nel disciplinare, con appositi regolamenti, la gestione dei rifiuti urbani *assicurando: misure di tutela igienico-sanitaria* in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani; *modalità del servizio di raccolta e trasporto* dei rifiuti urbani; *modalità del conferimento, della raccolta differenziata* e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi; norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei **rifiuti urbani pericolosi** e dei **rifiuti da esumazione ed estumulazione, misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio** in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare; modalità di esecuzione della **pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento**; sono **rifiuti urbani**:

1. i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;
2. i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici;
3. i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;
4. i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
5. i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;
6. i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi.

La riforma al codice dell'ambiente introdotta dal decreto legislativo 3 settembre 2020 n. 116, ha apportato novità soprattutto al limite di assimilabilità ai rifiuti urbani dei rifiuti speciali; in particolar modo di quella parte dei rifiuti speciali provenienti dal settore produttivo. Dal 2021 in poi i comuni non potranno far a meno di ridisegnare i propri piani economici e finanziari per la copertura della tassa sui rifiuti, eliminando quella parte delle entrate che fino ad oggi era garantita dal settore produttivo. Questo avrà un importante impatto negativo sui bilanci pubblici, tanto da costringere alla revisione in riduzione dei servizi di igiene urbana.

A questo va aggiunta la previsione che consente alle utenze non domestiche di conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani. Altro tassello che viene meno nel monte complessivo delle entrate dalla TARI. E' vero che il costo complessivo del servizio si riduce per cui non incassi, ma non spendi; è altrettanto vero che resta a carico dei comuni l'onere della verifica del rispetto delle norme da parte dei privati.

Tra le azioni finalizzate alla massimizzazione del recupero di un maggior numero e quantitativo di materiali, le raccolte differenziate concorrono se organizzate in modo da prevedere la **separazione e la raccolta delle frazioni secche della carta, cartone, plastica, vetro, ove possibile il legno, i tessili, i rifiuti organici, gli imballaggi, i RAEE, le pile e gli accumulatori, gli ingombranti**. Importante fonte di riduzione della produzione di rifiuti spicca la promozione delle pratiche di **autocompostaggio e compostaggio di comunità** da eseguirsi nel luogo di produzione dei rifiuti. L'autocompostaggio deve essere supportato da apposita normativa regolamentare da parte dei comuni che ne disciplinano il funzionamento ed il relativo controllo allo scopo di poter usufruire di un dato teorico da sommare a quello empirico della raccolta differenziata. Nello specifico ogni singolo comune, che attua la pratica dell'autocompostaggio o compostaggio di comunità, può accreditarsi di un peso teorico derivante dall'applicazione della seguente formula (D.M. 26 maggio 2016):

$$P_c = \sum V_c * p_s * 4$$

per

P_c = peso del compostaggio (Kg)

p_s = peso specifico della frazione organica pari a 500 Kg/mc

$\sum V_c$ = volume totale delle compostiere assegnate dal comune (mc)

4 = numero massimo di svuotamento annui

In ogni ambito ovvero in ogni comune deve essere garantita, su base annua, una **percentuale di raccolta differenziata di almeno il 65% a partire dal 31 dicembre 2012**, il mancato raggiungimento dell'obiettivo determina l'applicazione di un addizionale del 20% sul tributo per il conferimento dei rifiuti in discarica; il superamento della conformità minima permette di ottenere riduzioni sul tributo per il conferimento dei rifiuti in discarica in base al grado percentuale di superamento del limite minimo.

Solo a titolo di mera citazione, in quanto oggi non si ha chiarezza sulla sua applicazione pratica, si riporta la previsione dell'articolo 205 comma 3-bis del d.lgs n. 152/2006 la quale prevede *Al fine di favorire la raccolta differenziata di rifiuti urbani, la misura del tributo di conferimento dei rifiuti in discarica, è modulata in base alla quota percentuale di superamento del livello di raccolta differenziata (RD), secondo la tabella seguente:*

Superamento del livello di RD rispetto alla normativa statale	Riduzione del tributo
da 0,01 per cento fino alla percentuale inferiore al 10 per cento	30 per cento
10 per cento	40 per cento
15 per cento	50 per cento
20 per cento	60 per cento
25 per cento	70 per cento

Tra i tanti divieti e sanzioni previsti dal d.lgs. n. 152/2006, merita considerazione un divieto che racchiude il senso del contesto sopra sinteticamente descritto, **quello dell'abbandono e del deposito incontrollati di rifiuti** sul suolo e nel suolo e l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

Recente la introduzione dei divieti di **abbandono di mozziconi dei prodotti da fumo** e di **rifiuti di piccolissime dimensioni** sul suolo, nelle acque e negli scarichi.

3. ANALISI DEL TERRITORIO E DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO

3.1. Inquadramento territoriale

Bellissima cittadina della riviera abruzzese, Pineto deve il suo nome alle rigogliose e lussureggianti pinete che costeggiano il mare per più di quattro chilometri e impreziosiscono il suggestivo paesaggio delle colline teramane. Situata all'estremità sud della provincia di

Teramo, si estende su un territorio di 37,79 km² ad un'altitudine di 4 metri sul livello del mare con variazione del terreno comprese tra 0 e 324 metri. I suoi confini naturali sono delimitati a nord dal fiume Vomano che la divide dal Comune di Roseto degli Abruzzi, ad ovest dal Comune di Atri, a sud dal Comune di Silvi e ad est dal Mare Adriatico. Ha una popolazione di circa 14470 abitanti (fonte: ISTAT al 31/12/2021) e circa 6300 famiglie di numerosità media 2,4.

La città di Pineto è caratterizzata da un centro urbano (Pineto centro), cuore del settore terziario e delle attività istituzionali,

diramandosi a stella dove incontriamo le località più importanti con questo collegate. A nord le località Quartiere dei Poeti, Villa Fumosa, Scerne e Torre S. Rocco, a ovest Borgo Santa Maria e Quartiere dei Fiori, ma anche il borgo antico di Mutignano, a sud Santa Maria a Valle. Quale cornice ai centri sopra citati vi è un'ampia area vasta come mostrato dalla planimetria sopra riportata e corrispondente all'area evidenziata dalla campitura rossa.

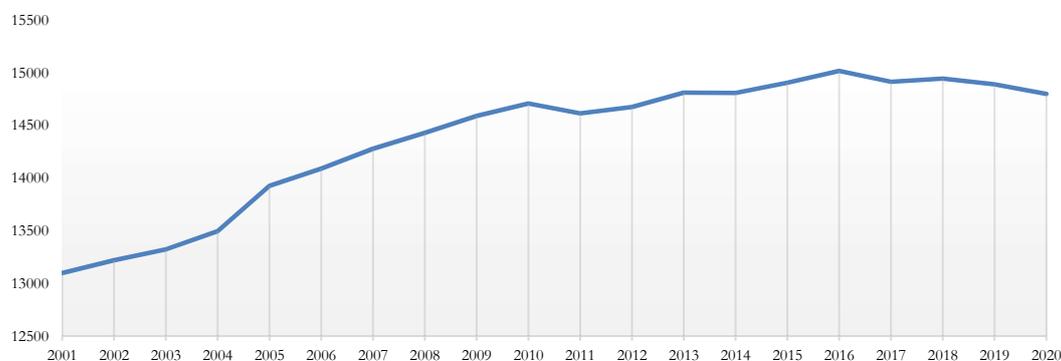


3.2. Analisi demografica

Una breve analisi demografica sulla struttura della popolazione di Pineto passa attraverso una rapida lettura dei dati elaborati per il presente studio.

Introduciamo un concetto di base dell'esame della demografia pinetese. La *popolazione*, intesa come un insieme di individui aventi una pluralità di caratteristiche in comune e soggetti ad un processo di rinnovamento permanente a causa di ingressi, per nascita e immigrazione, ed uscite, per decessi ed emigrazioni.

Popolazione residente nel Comune di Pineto



L'ammontare della popolazione, la sua struttura per età e la sua evoluzione costituiscono una base fondamentale imprescindibile per la conoscenza del territorio e per l'implementazione di politiche di crescita sostenibile.

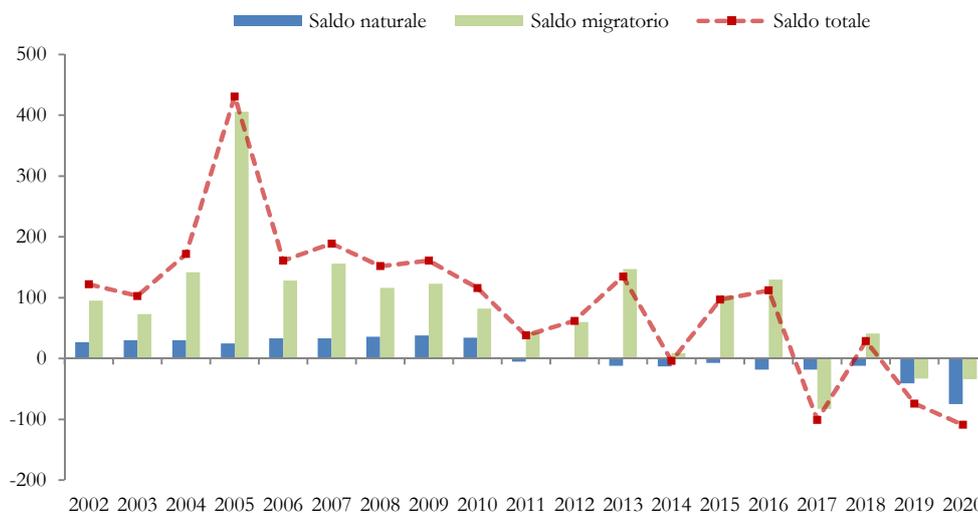
L'esame dell'andamento descritto dalla popolazione di Pineto degli ultimi 20 anni, ci disegna una curva tipica delle moderne comunità sorte col progressivo trasferimento dei soggetti dai territori dell'entroterra, meno adatti al rapido sviluppo economico del dopoguerra, verso territori pianeggianti per lo più situati in prossimità delle coste. Per questo una popolazione in costante crescita grazie ad un rinnovamento continuo. E' pur vero che negli ultimi dieci anni la crescita sta segnando il passo.

In parole semplici una popolazione è come una cassaforte; se viene alimentata da depositi il valore del contenuto aumenta; se dalla cassaforte si prelevano valori senza immetterne di nuovi, oppure se i valori prelevati superano costantemente quelli depositati, il contenuto perderà progressivamente valore fino a svuotarsi.

Nel caso specifico l'idea ce la dà la rappresentazione del bilancio demografico. Abbiamo detto che la popolazione si alimenta attraverso due fattori: ingressi per nascita e immigrazioni, uscite per morte e emigrazioni.

La differenza tra il numero dei nati e il numero dei morti in un anno di riferimento costituisce quello che viene definito il *saldo naturale*. Come è possibile leggere nel grafico, il saldo naturale di Pineto, nel periodo 2011/2020, ha registrato costantemente valori negativi. L'apporto alla popolazione delle nascite è stato praticamente inesistente. A fronte di 1147 nati, si registrano 1346 morti.

La differenza tra il numero di immigrati e quello degli emigrati in un anno di riferimento costituisce il *saldo migratorio*. Il saldo migratorio di Pineto, nel periodo 2011/2020, ha rappresentato l'unico apporto positivo alla popolazione, almeno fino al 2016 quando ha iniziato a registrare un andamento negativo bloccando la crescita della popolazione.

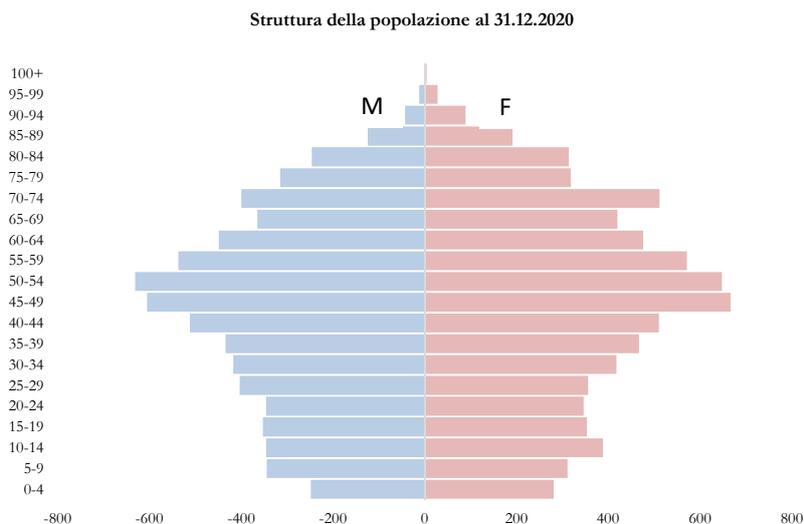


Una popolazione che non si alimenta attraverso i saldi naturale e migratorio, è una popolazione che oltre a non crescere diventa sempre più anziana.

La classica rappresentazione della struttura per età di una popolazione è la *piramide delle età*. Il suo nome deriva dal fatto che si tratta di un *istogramma di frequenze rovesciato*, cioè tale che, il carattere di cui si vuole raffigurare la distribuzione di frequenza è riportato in ordinata e non in ascissa; cosicché, volendo rappresentare contemporaneamente la ripartizione per età della popolazione separatamente per ciascun sesso e dato che normalmente le classi di età sono sempre meno numerose a mano a mano che l'età cresce, questo tipo di rappresentazione viene ad assumere, approssimativamente, la forma di una piramide. Questo almeno ciò che accadeva nelle rappresentazioni delle popolazioni fino agli anni '50.

Già dai primi anni '50 la forma piramidale delle rappresentazioni cede il passo a forme che assomigliano sempre più a delle *anfore*; basi non più larghe ma sempre più strette, pance sempre più ampie come sempre più ampie diventano le punte.

Accade a Pineto ciò che accade in tutta Italia. Dal dopoguerra ad oggi il progresso ha fatto irruzione nella vita degli italiani. Si riducono le nascite (si stringe la base della piramide) che non formano più l'alimentazione naturale delle popolazioni. Per contro l'età media aumenta e le fasce centrali si alimentano di unità sempre più anziane (si gonfia la pancia della piramide). Quelle fasce di età estreme, quelle comprese nella categoria 65+, che in passato degradavano rapidamente verso lo zero, ora vengono alimentate dalle categorie inferiori. La popolazione inesorabilmente invecchia senza rinnovarsi.



Ciò che abbiamo esaminato viene confermato dall'esame di alcuni indici demografici che rendono l'idea della complessità del problema.

L'**indice di vecchiaia** misura il numero di anziani presenti in una popolazione ogni 100 giovani, permettendo di valutare il livello d'invecchiamento degli abitanti di un territorio. La variazione dell'indice nel tempo dipende dalla dinamica sia della popolazione anziana che di quella giovane. Valori superiori a 100 indicano una maggiore presenza di soggetti anziani rispetto ai molto giovani. Il valore calcolato per Pineto nell'anno 2020 è di 169; quindi per ogni 100 giovanissimi di età compresa tra 0 e 14, sono presenti 169 anziani di età compresa tra 65 e più.

L'**indice di dipendenza strutturale** calcola quanti individui ci sono in età non attiva ogni 100 in età attiva, fornendo indirettamente una misura della sostenibilità della struttura di una popolazione.

Tale rapporto esprime il carico sociale ed economico teorico della popolazione in età attiva: valori superiori al 50 per cento indicano una situazione di squilibrio generazionale. Pineto presenta un valore di circa 56.

L'**indice di ricambio della popolazione attiva** rappresenta il rapporto percentuale tra la fascia di popolazione che sta per andare in pensione (60-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-19 anni). La popolazione attiva è tanto più giovane quanto più l'indicatore è minore di 100. A Pineto nel 2020 l'indice di ricambio è 131 e significa che la popolazione in età lavorativa è molto anziana.

L'**indice di struttura della popolazione attiva** offre un quadro sintetico del livello di invecchiamento della popolazione in età lavorativa. Indica il grado di invecchiamento della popolazione attiva rapportando le generazioni più vecchie (ancora attive) alle generazioni più giovani che saranno destinate a sostituirle. Un valore contenuto dell'indice attorno a 100

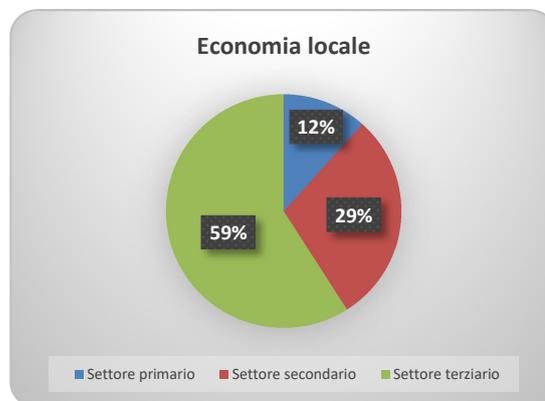
evidenzia una struttura per età più giovane della popolazione potenzialmente lavorativa e quindi maggiori possibilità di dinamismo e di adattamento al lavoro. A Pineto nel 2020 l'indice è 143.

A ciò aggiungiamo che l'età media della popolazione pinetese nel 2020 è di 45 anni.

3.3. Contesto socio economico

L'economia locale è fondamentalmente incentrata su un forte settore terziario che gravita attorno al settore turistico ricettivo; questo può contare su una rete articolata di 32 strutture alberghiere, 32 extra alberghiere con un totale di circa 4300 posti letto, 33 stabilimenti balneari, circa 70 strutture di ristorazione.

Quale città turistica balneare è caratterizzata da presenze turistiche con punte di circa 200000.



4. PRODUZIONE DEI RIFIUTI

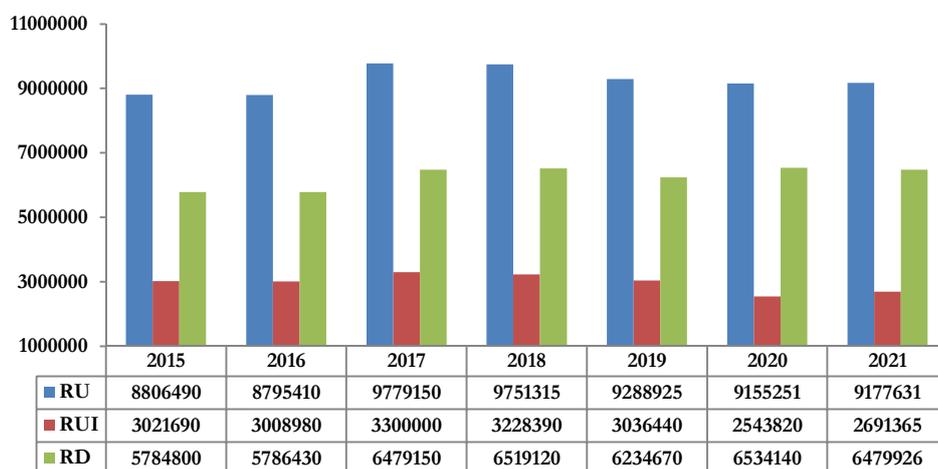
4.1. Analisi della produzione dei rifiuti

Il rifiuto solido urbano viene prodotto principalmente nella fase del consumo finale dei prodotti e dei servizi. Le fasi della distribuzione (in cui sono coinvolti grande distribuzione e piccola distribuzione) e del consumo finale (in cui sono coinvolti servizi e famiglie) hanno subito forti trasformazioni negli ultimi decenni. Lo sviluppo dell'imballaggio a perdere è diventato decisivo nel sistema del consumo. Infatti è strutturalmente cambiato il sistema di distribuzione attraverso nuovi sistemi di imballaggio, secondario e terziario presso gli operatori commerciali, primario per il consumo finale delle famiglie. Gli imballaggi sono diventati la componente principale negli RSU (35% in peso e 50% in volume). Il cambiamento del sistema dei consumi alimentari (è aumentato il consumo esterno alla famiglia e sono cambiate le modalità di consumo nelle famiglie) ha prodotto una standardizzazione di produzione dei rifiuti abbastanza netta tra distribuzione e consumo finale nelle famiglie. E' dunque utile costruire una stima della produzione dei diversi materiali di rifiuto attraverso i diversi canali (famiglie, terziario, mercati, commercio tradizionale, eccetera). Complessivamente le famiglie producono direttamente circa la metà dei rifiuti urbani mentre l'altra metà viene prodotto dagli operatori dei servizi, del commercio, dei pubblici esercizi che gestiscono tutto il sistema del consumo. E' importante perciò sottolineare che la famiglia, come consumatore finale, controlla solo una parte dei rifiuti urbani e pertanto le strategie della raccolta differenziata dovranno considerare il peso che questo canale ha nella produzione dei rifiuti. Nello specifico le famiglie producono il 70% dell'organico presente nei rifiuti (si stima una produzione media giornaliera pro-capite di organico di circa 200-250 grammi), il 40% degli imballaggi (per la maggior parte primari), e insieme al terziario e servizi (uffici) circa il 90% della carta da giornali e della carta non da imballo (fogli, ecc.). Il "non-domestico" si stima che produca l'altro 20-30% di organico presente negli RSU, ma soprattutto il commercio tradizionale, la grande distribuzione e l'industria (escludendo i rifiuti industriali) hanno come rifiuto, per la maggior parte, gli imballaggi (e dunque cartoni, vetro, plastica, legno, ferro, alluminio) che rappresentano circa il 50% del totale degli imballaggi rifiuto.

Esamineremo nelle tabelle e nei grafici che seguono, l'andamento e la distribuzione della produzione dei rifiuti sul territorio di Pineto. Premettiamo che dal 2006 il Comune di Pineto ha sostituito l'ordinario servizio di raccolta dei rifiuti misti indifferenziati, esclusivamente

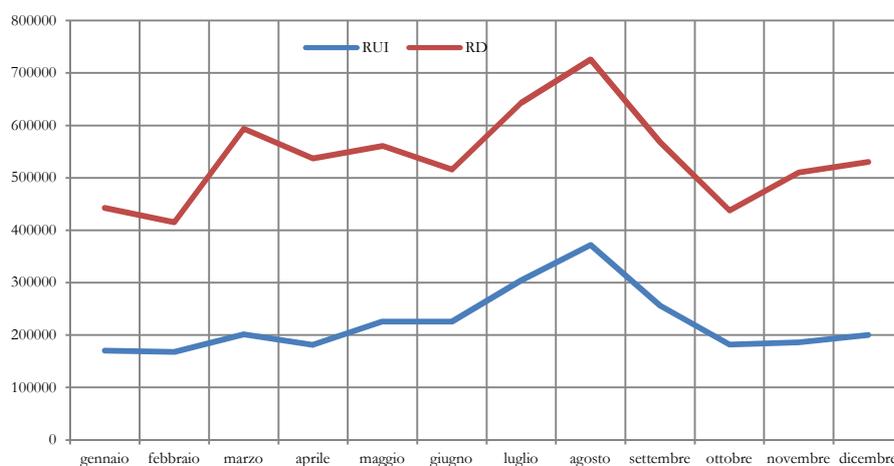
stradale a cassonetti, con uno più avanzato misto a raccolta differenziata spinta porta a porta affiancato ad un circuito, nelle aree a bassa densità abitativa, del tipo differenziato con conferimento in cassonetti di prossimità, sostituito anch'esso a partire dal 2019 con uno porta a porta affiancato all'autocompostaggio della frazione organica. Ci si aspetta una distribuzione tipica di tali servizi.

Grafico 1 - Produzione complessiva dei rifiuti (kg)



Una produzione di rifiuti che, prima dell'entrata a regime del nuovo sistema di raccolta differenziata domiciliare, si attestava attorno alle 10000 t/anno, nel tempo si è normalizzata attorno ad un valore di circa 9000 t/anno. Cambia anche il rapporto tra le voci che la compongono; da 85/90 per cento di rifiuti indifferenziati e 10/15 per cento di raccolta differenziata, alle attuali 30 per cento di rifiuti indifferenziati e 70 per cento di differenziata. E' l'effetto normalizzatore dei sistemi di raccolta porta a porta che eliminano tutti i conferimenti anomali e anonimi tipici delle raccolte stradali, incrementano le percentuali di intercettazione sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. In località turistiche come quella pinetese resta un elemento di disturbo che in precisi periodi dell'anno influiscono negativamente sulla produzione complessiva dei rifiuti. L'effetto delle presenze turistiche

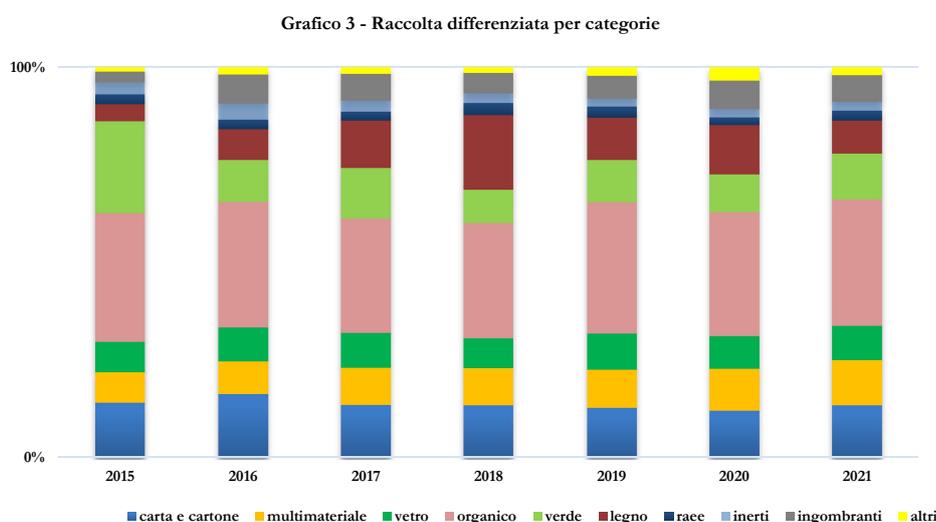
Grafico 2 - Produzione mensile dei rifiuti (anno 2021)



concentrate soprattutto nei mesi di luglio e agosto di fatto turbano l'andamento quasi lineare della produzione; destagionalizzando il dato mensile della produzione ci accorgeremmo che il

sistema pinetese è molto simile a quello dei migliori esempi in Italia. Di ciò di cui parliamo è chiaramente rilevabile dall'osservazione del grafico 2 dove sono state riportate le linee relative alla produzione mensile delle produzioni dei rifiuti indifferenziati e di quelli differenziati. Notiamo subito che nei mesi di luglio e agosto le due linee si somigliano molto, balzando il alto rispetto ad un andamento più regolare. Vero è che ad una maggiore produzione di indifferenziato corrisponde un'altrettanta maggiore differenziazione; tuttavia ciò non è un bene in quanto entrambi i valori si sommano ad incremento della produzione generale dei rifiuti e dei costi dei servizi. La criticità ora rilevata fa parte dell'economia della comunità che non può essere eliminata; si può tentare di controllarla affinché gravi il meno possibile sulla gestione dei rifiuti.

Per comprendere meglio la natura dei flussi della produzione dei rifiuti, è utile osservare la composizione merceologica della raccolta differenziata. Nel grafico 3 sono state riportate le produzioni di rifiuti nel periodo 2015/2021 esplodendole nelle voci più significative.



Capiamo quindi che la carta ed il cartone commerciale pesano il 14%, il multimateriale (costituito principalmente da plastica, lattine in alluminio, piccoli oggetti in metallo) il 10%, il vetro l'8%, l'organico il 32%, il verde il 12%, il legno il 10%, i RAEE (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) il 3%, gli ingombranti il 7%, gli inerti il 2%, altre tipologie (pile e accumulatori, farmaci, oli vegetali, indumenti, metalli, pneumatici, ecc.) il 2%. Perché dovrebbe interessarci la composizione dei rifiuti? Perché, fermo restando che la conoscenza di ciò che produciamo ci aiuta a comprendere meglio cosa e come differenziare, l'aspetto economico della loro gestione influenza le variabili che costituiscono i moderni sistemi di imposizione tariffaria da parte della pubblica amministrazione. Quindi sapere che oltre ai rifiuti indifferenziati (quelli misti che ordinariamente finiscono in discarica o in impianti di incenerimento) che pesano per circa il 30% della produzione complessiva annua, in termini quantitativi circa 2700 tonnellate annue e in termini economici circa 450.000 euro l'anno, anche altre voci che compongono le raccolte differenziate hanno un risvolto economico in negativo sui costi di gestione.

Sia ben chiaro sin da ora che in questa sezione stiamo esaminando solo la variabile smaltimento/recupero dei rifiuti e non delle variabili raccolta e trasporto degli stessi.

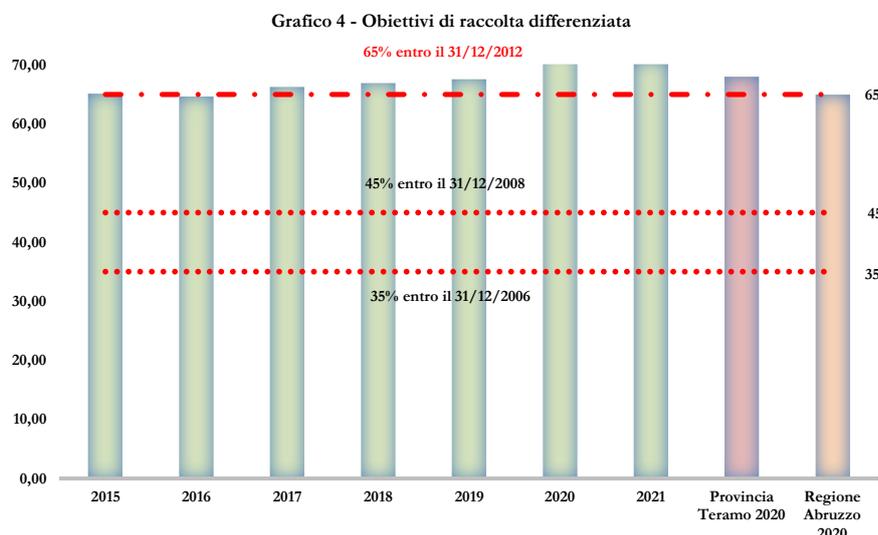
La frazione organica del rifiuto urbano (quella derivante dagli scarti di cucina e di quelli alimentari in genere) compone il 32% della produzione complessiva dei rifiuti, superando di poco i rifiuti indifferenziati. Sfatando leggende metropolitane che vorrebbero che le frazioni differenziate si pagassero da se, nella realtà questo è falso. Per trattare e riciclare la frazione

organica, che in termini quantitativi pesa circa 2000 tonnellate anno, occorre spendere oltre 300.000 euro all'anno.

Le frazioni verde e legno, principalmente composte da scarti delle lavorazioni di giardini e parchi, o da depositi legnosi che annualmente si spiaggiano sul litorale marittimo (che vogliamo ricordare avere a Pineto un fronte di 10 chilometri), insieme pesano anch'essi il 32% che in termini quantitativi fanno circa 1300 tonnellate anno; per il loro recupero e riciclo si spendono circa 60.000 euro all'anno.

Per ultimo citiamo gli ingombranti, cioè tutti quei prodotti che normalmente per dimensione e peso non possono essere conferiti nei circuiti di raccolta differenziata ordinari (parliamo di mobilio vario, materassi, grandi contenitori in vetro, reti metalliche, ecc.). Questi compongono il 7% della produzione complessiva, circa 450 tonnellate anno per una spesa di trattamento e recupero di circa 90.000 euro all'anno.

Questo dovrebbe far capire che i contributi riconosciuti dal complesso mondo chiamato CONAI non servono altro che a coprire i costi di gestione dei materiali per i quali vengono erogati, della carta e del cartone, della plastica, del vetro, dei RAEE; per i quali dalla raccolta al conferimento alle piattaforme CONAI i gestori sostengono una serie di costi che vengono coperti con questi contributi. Per gli altri materiali c'è un costo per ognuno di loro.



A conclusione di quanto esaminato in questa sezione, il grafico 4 mette in evidenza la validità del sistema implementato dal Comune di Pineto nella raccolta dei rifiuti, il quale ha permesso e permette ad oggi e per il futuro una percentuale di raccolta differenziata a livelli elevati, comunque al di sopra dell'obiettivo attualmente obbligatorio del 65% a partire dal 01/01/2012. L'attuale percentuale viaggia su obiettivi superiori al 70%.

5. L'IGIENE URBANA: Il presente

5.1. Analisi dei servizi attivi sul territorio di Pineto

Ad oggi il servizio di igiene urbana del Comune di Pineto è composto da due sezioni: i servizi principali e quelli secondari. Tra i principali troviamo quelli direttamente imputabili alla gestione dei rifiuti (dalle raccolte porta a porta, a quelle stradali, allo spazzamento stradale, al conferimento a chiamata dei rifiuti ingombranti, al conferimento volontario presso il centro di raccolta); tra i secondari troviamo quelli complementari (la pulizia delle spiagge libere, la pulizia di caditoie e griglie, l'apertura dei terminali di scolo a mare delle acque piovane, la derattizzazione, la disinfestazione).

Sotto l'aspetto dei servizi principali, il territorio del Comune di Pineto è stato sezionato geograficamente in quattro settori: Pineto centro o capoluogo, Pineto frazioni, Pineto zona

industriale, Pineto area vasta. Un quinto settore, non proprio geografico, è quello delle attività economiche. I servizi principali di raccolta differenziata domiciliari, stradali, a chiamata e a conferimento volontario, vengono resi nei territori e per le frequenze elencati nei sottostanti prospetti. Si precisa che dove è prevista l'alta stagione questa è da intendersi operante nel periodo dal 15 maggio al 15 settembre di ciascun anno.

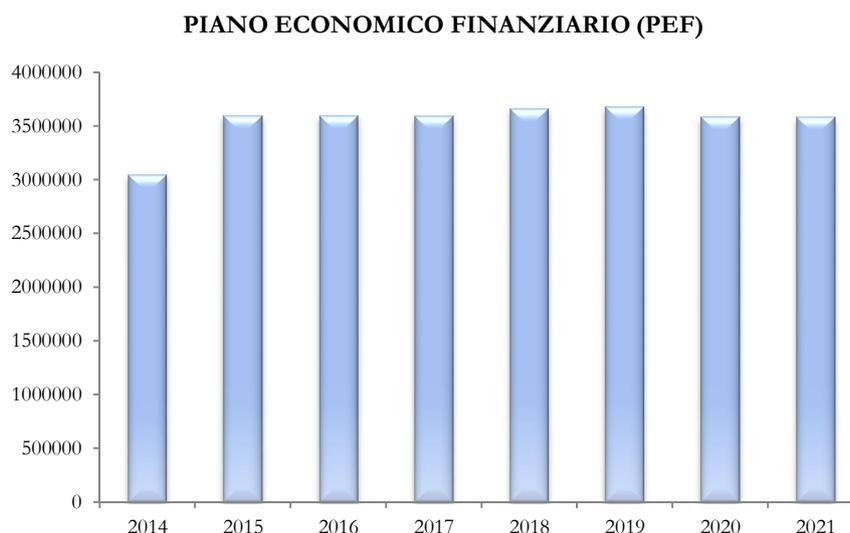
Tipologia servizio	Frequenze	PINETO CENTRO		PINETO FRAZIONI	
		Bassa stagione	Alta stagione *	Bassa stagione	Alta stagione *
Raccolta PaP frazione organica		2/7	3/7	2/7	3/7
Raccolta PaP imballaggi multimateriale		1/7	2/7	1/7	2/7
Raccolta PaP imballaggi in carta e cartone		1/7	1/7	1/7	1/7
Raccolta stradale imballaggi in vetro		2/30	2/30	2/30	2/30
Raccolta PaP indifferenziato		1/7	1/7	1/7	1/7
Tipologia servizio	Frequenze	ZONA INDUSTRIALE		AREA VASTA	
		Bassa stagione	Bassa stagione	Bassa stagione	Bassa stagione
Raccolta PaP frazione organica		Raccolta non prevista		Compostaggio domestico	
Raccolta PaP imballaggi multimateriale		1/7	-	1/7	-
Raccolta PaP imballaggi in carta e cartone		1/7	-	1/7	-
Raccolta stradale imballaggi in vetro		2/30	-	-	-
Raccolta PaP imballaggi in vetro		-	-	1/30	-
Raccolta PaP indifferenziato		1/7	-	1/7	-
Tipologia servizio	Frequenze	ATTIVITA' ECONOMICHE			
		Bassa stagione	Alta stagione *	-	-
Raccolta PaP frazione organica		3/7	7/7	-	-
Raccolta PaP imballaggi multimateriale		1/7	2/7	-	-
Raccolta PaP imballaggi in carta e cartone		1/7	2/7	-	-
Raccolta PaP imballaggi in vetro		1/7	2/7	-	-
Raccolta PaP indifferenziato		2/7	3/7	-	-
Tipologia servizio	Frequenze	PER TUTTE LE UTENZE			
		Raccolta stradale	Raccolta su prenotazione	Raccolta su prenotazione	Raccolta su prenotazione
Raccolta indumenti usati		Si	-	-	-
Raccolta oli vegetali esausti		Si	-	-	-
Raccolta pile e accumulatori		Si	-	-	-
Raccolta farmaci scaduti		Si	-	-	-
Raccolta ingombranti e RAEE		-	Si (1/15)	-	-
Raccolta verde		-	Si (1/15)	-	-
Tipologia servizio	Frequenze	CONFERIMENTO VOLONTARIO PRESSO IL CENTRO DI RACCOLTA			
		RACCOLTA			
Imballaggi di carta e cartone, plastica, vetro, metalli Organico		Il conferimento può essere effettuato dal lunedì al venerdì nelle ore dalle 8:00 alle 13:00			
Ingombranti e RAEE					
Verde e imballaggi in legno					
Pile, accumulatori, farmaci					
Accumulatori auto					
Pneumatici					
Inerti					
Olii vegetali esausti					
Indumenti usati					
Imballaggi misti					
Altri materiali					

6. L'IGIENE URBANA: I costi di gestione del ciclo dei rifiuti

6.1. Il ciclo di gestione dei rifiuti: brevi considerazioni

Un rapido sguardo merita l'argomento che tanto appassiona gli attori principali delle amministrazioni pubbliche chiamate annualmente a definire le tariffe di copertura dei costi di gestione del ciclo dei rifiuti, e i cittadini che ne sopportano le conseguenze.

Abbiamo estrapolato i dati relativi ai piani economici finanziari sulla base dei quali vengono elaborate le tariffe per il periodo 2014/2021.



Dal grafico riportato possiamo osservare una sostanziale invarianza nel tempo a partire dal 2015 i cui costi complessivi del ciclo di gestione dei rifiuti si attestano attorno alla cifra di 3.600.000 euro annui, ripartiti per 2.400.000 euro (di cui 220.000 per I.V.A.) per servizi principali e secondari, per 900.000 euro (di cui 80.000 per I.V.A.) per smaltimento e riciclo rifiuti, per 300.000 (di cui 55.000 per I.V.A.) per altri costi amministrativi. L'unica anomalia è rappresentata dal PEF relativo all'anno 2014 che ha determinato un segno di rottura tra il metodo di calcolo fino ad allora vigente e il nuovo i cui effetti si sono avuti a partire dal 2015. Banalizzando quanto detto, su una popolazione di 15.000 abitanti come quella di Pineto in media ciascun abitante sopporta un costo annuo di 240 euro. Se ciò fosse vero il costo giornaliero sarebbe di circa 66 centesimi per abitante. E' chiaro che la realtà è differente in quanto dell'ammontare del PEF bisogna tener conto che solo il 60% viene posto a carico delle utenze domestiche mentre il restante 40% è a carico delle utenze economiche. Quindi solo 2.160.000 euro vanno ripartite per i 15000 abitanti giungendo così a ripartire in media per ciascun cittadino 144 euro annui e 39 centesimi a giorno.

7. L'IGIENE URBANA: Ipotesi per il futuro

7.1. Considerazioni finali

Nelle sezioni che precedono abbiamo esaminato gli aspetti fondamentali, le cosiddette linee guida che dovrebbero condurre alla costruzione del progetto su cui strutturare la procedura d'appalto scelta per l'affidamento del contratto di che trattasi.

Abbiamo esaminato la natura del servizio pubblico e il concetto comunitario di servizio di interesse economico generale (SIEG). Inquadrato il servizio di gestione dei rifiuti nella vigente normativa di riferimento.

Siamo poi entrati nello specifico del servizio in vigore nel Comune di Pineto. Inquadrato il territorio di Pineto prevalentemente pianeggiante e urbanisticamente costruito attorno ad un nucleo centrale, il capoluogo, costellato dalle principali località urbane distribuite uniformemente a nord, ovest e sud.

Operata una rapida analisi demografica che non dovrebbe mai mancare poiché conoscere la struttura di una popolazione e di come si evolve nel tempo, le sue capacità di autoalimentarsi e rigenerarsi nel tempo, aiuta a indirizzare le politiche sociali ed economiche, nonché dei servizi pubblici.

Elaborati i dati relativi alla produzione dei rifiuti, la sua composizione e l'evoluzione nel tempo.

Esaminati i servizi oggi attivi sul territorio siano essi di tipo domiciliare che stradale, a prenotazione o conferiti volontariamente presso le strutture dell'ente. Ma abbiamo anche fatto cenno ai cosiddetti servizi complementari oggi garantiti dal comune come la pulizia delle spiagge libere, la pulizia di caditoie e griglie di raccolta delle acque piovane, di apertura dei terminali di scolo a mare delle acque piovane, la disinfezione, la derattizzazione.

Brevemente rappresentati i dati dei piani economici e finanziari degli ultimi anni e che alimentano la regolamentazione delle tariffe corrisposte dal cittadino a copertura dei servizi di igiene urbana.

A conclusione della presente relazione, che non ambisce a dare risposte specifiche nell'immediato in quanto riservate alla progettazione definitiva esecutiva su cui verrà indetto il nuovo appalto, si formulano le seguenti considerazioni.

Il livello attuale dei servizi attivi sul territorio devono considerarsi di livello soddisfacente ed in linea con quelli standard che si rinvengono nei migliori centri del centro nord d'Italia. Certamente nascono da un progetto redatto nel 2012 e come tutti i servizi pubblici moderni soffrono di un rapido decadimento sia per precoce invecchiamento dovuto all'immissione di nuove tecniche e tecnologie, sia perché richiedono un supporto comunicativo costante per evitare che l'attenzione del cittadino scemi.

Alcuni servizi vanno ristrutturati, come ad esempio la raccolta degli imballaggi in vetro che per le utenze domestiche è di tipo stradale con campane, la quale per motivi legati ai limiti di tale tecnica di raccolta risulta scomoda e facilmente oggetto di abbandoni all'esterno dei contenitori di rifiuti vari.

Altri vanno rivisti nelle frequenze in modo da essere più efficaci nell'intercettazione di materiali. Altri ancora vanno ridistribuiti geograficamente in modo più efficiente. Altri creati ex novo.

Dovrà essere valutato se mantenere ancora i servizi complementari. Se tenere la pulizia delle spiagge libere in quanto assimilabile al servizio di spazzamento stradale; se eliminare la manutenzione delle condotte e dei canali di raccolta delle acque piovane in quanto non più attinenti al servizio di gestione dei rifiuti; così come i servizi di disinfezione e derattizzazione.

Sarà necessario valutare se fattibile l'impiego in alcune aree geografiche di tecniche e tecnologie di raccolta dei rifiuti differenti rispetto alla raccolta domiciliare.

Se apportare modifiche ai servizi di raccolta dei rifiuti nell'area vasta istituiti nel 2019.

Migliorare il servizio di spazzamento delle strade e aree pubbliche.

Sarà necessario, per la prima volta, decidere se è il caso di includere nell'appalto anche i servizi di smaltimento e recupero delle frazioni dei rifiuti urbani. Fino ad oggi non erano inclusi nell'appalto e provvedeva direttamente l'ente.

Deve essere però chiaro sin da subito che non è possibile inserire servizi all'infinito a meno che non si dispone di un budget più elevato di quello di partenza.

Innanzitutto l'ammontare annuo dell'appalto dovrebbe per quanto possibile attestarsi sui livelli attuali come fotografati nell'ultimo PEF approvato.

E' necessario stabilire quale durata si vuole prevedere per il futuro contratto d'appalto. Tenuto conto degli investimenti che tali servizi richiedono, sia in termini di manodopera che di attrezzature tecnologiche, la durata non può considerare una durata inferiore a sei anni e non superiore a dieci.

Tenuto conto che comunque l'ammontare complessivo del progetto è compreso tra 15.000.000 e 18.000.000 di euro, l'affidamento del nuovo servizio di igiene urbana dovrà avvenire mediante appalto secondo quanto previsto dall'articolo 59 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, con procedura aperta ai sensi dell'articolo 60, con criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo di cui all'articolo 95 del Codice dei Contratti Pubblici.

A riguardo delle compensazioni di cui al comma 20 dell'articolo 34 del D.L. n. 179/2012, queste erano presenti nel precedente contratto quali contributi riconosciuti dal CONAI per il conferimento alla sue piattaforme dei materiali valorizzabili, ceduti al gestore del servizio e quantificati in complessivi 200.000 euro annui. Pur essendo stato verificato che la quantificazione dei contributi fu all'origine sovrastimata, per il prossimo contratto gli stessi possono essere fissati 200.000 euro essendo intervenuti correttivi che possono assicurare l'introito. Ovviamente è inutile ribadire che l'ente non è in grado di gestire direttamente l'introito di detti contributi in quanto il procedimento è troppo complesso.

La motivazione per cui non tutto può essere sin da subito inserito nel progetto è dovuto anche alla tipologia di appalto e soprattutto al criterio di aggiudicazione scelto. L'offerta economicamente più vantaggiosa presuppone un certo grado di autonomia dei concorrenti nell'apportare modifiche al progetto di base, consistenti in miglioramenti dei servizi chiesti dall'amministrazione ma anche istituzioni di nuovi non previsti ma inerenti l'oggetto del contratto.
