

ALMA MATER STUDIORUM-UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
POLITICA AMMINISTRAZIONE E ORGANIZZAZIONE

Tesi di Laurea Magistrale in
POLITICHE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

ANALISI DELLA GESTIONE ASSOCIATA DEL
SERVIZIO DEI RIFIUTI NELL'UNIONE DEI
COMUNI DEL BASSO BIFERNO.
L'UNIONE FA LA FORZA, MA A QUALI
CONDIZIONI?

Candidato:
Margherita Mancini

Relatore:
Prof.ssa Stefania
Profeti

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

INDICE

Introduzione

1. I servizi pubblici locali tra definizione, evoluzione e strategie
 - 1.1. La controversa definizione di servizio pubblico locale
 - 1.1.2. La classificazione dei servizi pubblici
 - 1.2. L'evoluzione normativa dei servizi pubblici locali
 - 1.2.1. Dal TUEL ai recenti tentativi di riordino
 - 1.3. Le strategie di gestione: il contracting out
 - 1.3.1. Perché esternalizzare un servizio
 - 1.3.2. Le modalità di affidamento tramite contracting out
 - 1.3.3. La stipula del contratto
 - 1.3.4. Il controllo del contratto da parte dell'ente
 - 1.4. Vantaggi e svantaggi del contracting out

2. La normativa italiana in materia di gestione dei rifiuti: dalle direttive europee alla governance locale
 - 2.1. Le direttive europee sulla gestione dei rifiuti
 - 2.2. La normativa italiana
 - 2.2.1. L'impatto del PNRR sulla gestione dei rifiuti
 - 2.3. La governance locale: gli ambiti territoriali ottimali
 - 2.3.1. L'ATO della regione Molise
 - 2.4. Le Unioni dei Comuni nella gestione del servizio dei rifiuti

3. La gestione dei rifiuti nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno: risultati raggiunti e criticità rilevate
 - 3.1. Inquadramento del caso studio: l'Unione dei Comuni del Basso Biferno
 - 3.2. La gestione associata dei rifiuti nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno
 - 3.2.1. Le strategie di gestione adottate
 - 3.3. Il contratto d'appalto
 - 3.4. Caratteristiche generali e organizzazione del servizio vigente

3.5. Gli obiettivi stabiliti e i risultati raggiunti in termini di raccolta differenziata

3.6. Le criticità emerse

4. Analisi della gestione dei rifiuti nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno nella prospettiva degli attori coinvolti

4.1 Metodologia della ricerca

4.2 La costruzione della survey

4.3 La somministrazione della survey all'utenza

4.4 Le caratteristiche dei rispondenti e i principali risultati ottenuti

4.5 Il fattore culturale come ostacolo all'efficienza del servizio dei rifiuti

4.6 Il fattore territoriale

4.7 La mancanza di personale

4.8 Il difficile equilibrio dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno

Conclusioni

Riferimenti bibliografici

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, l'attenzione per la sostenibilità ambientale e l'inquinamento globale sono diventati temi di fondamentale importanza nell'agenda politica di istituzioni ed enti internazionali e nazionali. Uno dei problemi più significativi è l'inquinamento causato dalla massiccia produzione di rifiuti urbani, il quale ha spinto i policy makers ad adottare misure e iniziative mirate alla gestione e allo smaltimento responsabile dei rifiuti. In risposta a questa sfida, tra gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 dell'ONU, l'Obiettivo 12 mira a "Garantire modalità di consumo e produzione sostenibili". Ciò include la promozione del riciclaggio, la riduzione dei rifiuti, il riuso dei materiali e il miglioramento delle infrastrutture per la gestione dei rifiuti in tutto il mondo. La corretta separazione dei rifiuti e la partecipazione attiva alla raccolta differenziata da parte dei cittadini costituiscono processi fondamentali per ridurre l'impatto ambientale e promuovere una gestione sostenibile dei rifiuti. In Italia, le decisioni di policy in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti sono delegate a livello locale, dove i Comuni, in forma singola o associata, possono decidere in autonomia strategie e modello organizzativo del servizio.

La gestione del ciclo integrato dei rifiuti, oltre a costituire un ambizioso obiettivo di sicurezza e tutela ambientale, assume una rilevanza significativa anche dal punto di vista economico e finanziario nel settore dei servizi pubblici locali. La responsabilità e l'efficacia delle decisioni prese dall'ente locale nella gestione del servizio dei rifiuti giocano un ruolo fondamentale nel plasmare il successo e la sostenibilità di un servizio così cruciale per la comunità e l'ambiente.

Spesso, per affrontare la frammentazione eccessiva dei comuni e gestire le spese legate all'organizzazione dei servizi sul territorio, si ricorre all'esercizio congiunto di funzioni e servizi in forma associata.

Negli ultimi anni in Italia sono stati introdotti incentivi specifici e obblighi di legge per promuovere la cooperazione municipale, soprattutto per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni fondamentali, tra cui la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Queste iniziative derivano dalla necessità di soddisfare la richiesta di un'offerta più ampia e qualificata di servizi pubblici locali, con l'obiettivo concomitante di ridurre i costi attraverso l'ottimizzazione delle economie di scala e di scopo.

In questo scenario si inseriscono una serie di quesiti a cui questo elaborato cerca di rispondere: la gestione in forma associata, soprattutto dei servizi caratterizzati da elevate economie di scala e di scopo, come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, garantisce migliori performance? L'Unione dei Comuni è capace di rispondere alle esigenze del territorio in tema di gestione dei rifiuti? Con riferimento alle strategie adottate per la gestione, quali di queste si rivelano efficaci? Quali sono le dinamiche che si instaurano tra i comuni associati e tra gli attori coinvolti in un servizio come la gestione dei rifiuti?

Per rispondere a queste domande si è scelto di analizzare un caso studio in particolare, l'Unione dei Comuni del Basso Biferno, situata in Molise, che da circa quattordici anni svolge il servizio di smaltimento e raccolta dei rifiuti in forma associata. La scelta non è causale, mentre sono diversi gli studi sulle Unioni dei Comuni nel Nord Italia, non sono altrettanto numerosi, ad oggi, quelli che indagano il funzionamento e le performance delle Unioni dei Comuni nel Sud Italia.

L'indagine si è svolta sulla base del tirocinio curriculare svolto presso l'ente oggetto di studio: l'Unione dei Comuni del Basso Biferno, in provincia di Campobasso.

L'arco temporale dell'indagine coincide con la durata del tirocinio, da fine settembre a fine dicembre 2023.

Per la ricerca è stato utilizzato un approccio metodologico misto, combinando strumenti dell'indagine quantitativa, come la survey per conoscere

la percezione dell'utenza sul servizio dei rifiuti, e strumenti della ricerca qualitativa come l'osservazione partecipante durante il tirocinio e le interviste libere e semi strutturate rivolte agli attori coinvolti nella gestione in forma associata: amministratori comunali, funzionari dell'Unione e Direttore d'esecuzione del Contratto.

La struttura dell'elaborato si suddivide in una prima sezione di ricognizione teorica e normativa - finalizzata a contestualizzare la domanda di ricerca - e una seconda sezione empirica, concentrata sull'analisi del quesito.

Nel primo capitolo, a partire dalla definizione, viene presentata l'evoluzione storica e normativa dei servizi pubblici locali e delle strategie di gestione adottate, con particolare enfasi sul contracting out e le relative implicazioni in termini di vantaggi e svantaggi.

Nel secondo capitolo viene effettuata una rassegna della normativa riguardante la gestione dei rifiuti, dalle direttive europee, attraversando la legislazione italiana, fino ad approdare alla governance locale che costituisce il substrato nel quale si colloca il caso studio.

Il terzo capitolo inquadra il contesto dell'Unione dei comuni del Basso Biferno. Viene fornita una dettagliata descrizione delle strategie di gestione adottate per il servizio dei rifiuti e degli aspetti organizzativi, seguita dall'illustrazione dei risultati raggiunti - in termini di percentuali di raccolta differenziata - e dalle criticità emerse dal servizio.

Il quarto e ultimo capitolo è incentrato sulle prospettive degli attori coinvolti, al fine di ottenere una comprensione completa e approfondita del servizio dei rifiuti nell'Unione dei comuni del Basso Biferno. All'interno di esso, sono delineate le modalità metodologiche dell'indagine, seguite dalla presentazione dei risultati di una survey, autonomamente elaborata e somministrata, che esplora la percezione della qualità del servizio da parte dell'utenza. Infine, vengono esposte le prospettive emerse dalle interviste agli amministratori comunali, ai funzionari dell'Unione e al Direttore d'esecuzione del Contratto. Dall'analisi emergono aspetti interessanti non solo sulla gestione associata dei rifiuti ma anche sul ruolo dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno nel contesto territoriale e sulle dinamiche interne ad essa.

L'intento ultimo di questo elaborato è quello di offrire spunti di riflessione utili per l'implementazione di azioni di miglioramento che potrebbero contribuire positivamente all'efficacia complessiva del servizio e al benessere collettivo per un'amministrazione più virtuosa e consapevole e una comunità sempre più attenta alla salvaguardia ambientale.

CAPITOLO 1

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI TRA DEFINIZIONE, EVOLUZIONE NORMATIVA E STRATEGIE

Il punto di partenza dell'elaborato è rappresentato dal quadro teorico e normativo nel quale si inserisce l'unità di analisi. A partire dalla definizione di servizio pubblico locale, nel presente capitolo verrà ripercorso il cammino normativo che ha caratterizzato la disciplina del settore, dall'Unità d'Italia fino ad arrivare alle più recenti riforme implementate nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), prestando particolare attenzione alle fasi di modernizzazione legate alla gestione dei servizi pubblici locali. All'interno di questa trattazione sarà approfondita la strategia del contracting out attraverso un'analisi dettagliata delle dinamiche legate alla scelta di esternalizzare, delle procedure di affidamento e delle relative implicazioni in termini di vantaggi e svantaggi, evidenziando le motivazioni dietro questa scelta di gestione e valutandone gli impatti sulla qualità, efficienza e sostenibilità sui servizi pubblici locali.

1.1 La controversa definizione di servizio pubblico locale

I servizi pubblici locali (SPL) svolgono un ruolo chiave nel garantire il benessere, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile delle comunità. La loro efficace erogazione contribuisce a creare un contesto favorevole alla crescita sociale ed economica, promuovendo al contempo la partecipazione civica e la coesione sociale. I SPL sono emblematici grazie alle interazioni che si verificano tra il settore pubblico e le attività economiche private e assumono un ruolo significativo nella comprensione dei legami tra la finanza pubblica a livello centrale e locale. In quanto elemento cruciale per la qualità della vita, sono anche un fattore chiave per spiegare le disparità di benessere e performance economica tra le diverse aree del paese.

La questione dei servizi pubblici locali ha rappresentato da sempre un nodo critico sia a livello legislativo che a livello dottrinale, diventando spesso terreno di scontro dove interessi diversi e in contrasto tra loro entrano in conflitto. Le sfide principali includono la necessità di regolare il mercato e promuovere l'iniziativa privata, rispondere alle richieste sociali e gestire in modo economicamente efficiente risorse, strutture e personale, tenendo sempre in considerazione i processi di riforma a livello internazionale.

Data la complessità di questi fattori, non risulta facile dare una definizione chiara e univoca di servizio pubblico locale. Essa è infatti soggetta a una notevole variabilità nel tempo e nello spazio che ha plasmato le diverse interpretazioni proposte da dottrina e giurisprudenza. Tali interpretazioni sono strettamente connesse al quadro normativo e istituzionale di riferimento rendendo la definizione di servizio pubblico locale un concetto in continua evoluzione.

L'art. 112 del Testo unico sugli enti locali (TUEL) parla solo in via indiretta dei servizi pubblici locali prevedendo che *“gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”*.

Per fare chiarezza sulla questione e ripercorrerne il processo evolutivo, occorre innanzitutto inquadrare la nozione di servizio pubblico locale analizzandola a partire dai principali concetti che la compongono, ovvero “pubblico” e “locale”. La definizione di servizio pubblico in Italia risulta essere “tra quelle più tormentate” (Giannini, 1986), poiché, ancora oggi non è presente una definizione idonea a identificare un'attività come servizio pubblico che valga per l'intero ordinamento giuridico (Cattaneo, 1990).

Ciò ha favorito l'avvicinarsi nel tempo di interpretazioni teoriche differenti, ognuna guidata dal tentativo di attribuire al concetto di servizio pubblico un significato diverso in armonia con una determinata visione della pubblica amministrazione, del suo agire e delle sue relazioni con i cittadini (De Valles, 1930; Pototsching, 1964).

Tra le maggiori concezioni teoriche di servizio pubblico a cui la dottrina fa riferimento vi sono la concezione formale e la concezione funzionale.

La concezione formale prende le mosse dalla teoria soggettiva sviluppatasi agli inizi del '900 con l'avvio dei processi di nazionalizzazione e municipalizzazione dei servizi pubblici. Essa fonda le sue basi sulla natura giuridica e sull'organizzazione istituzionale dei servizi pubblici e focalizza l'attenzione sull'aspetto soggettivo dell'imputazione del servizio all'amministrazione. La pubblicità del servizio è quindi ricondotta all'autorità che lo eroga, come ad esempio un comune, che, come ente dotato di pubblico potere gestisce in modo diretto o attraverso articolazioni (quali le aziende autonome o mediante affidamento in concessione) un'attività imprenditoriale offerta in modo indifferenziato al pubblico. Nel corso del tempo, tuttavia, tale approccio ha sollevato numerosi interrogativi che hanno messo in discussione la concezione di servizio pubblico in senso soggettivo. Tra le argomentazioni che hanno spinto a riconsiderare la concezione soggettiva vi è il fatto che diverse attività commerciali o d'impresa svolte dall'amministrazione non sono necessariamente in linea con le finalità proprie dei pubblici servizi, la seconda osservazione riguarda l'esistenza di attività che, pur avendo caratteristiche materiali simili ai servizi pubblici, vengono gestite da operatori privati anziché da un'amministrazione pubblica.

Con l'avvento del New Public Management negli anni 80 del Novecento si fa strada una nuova concezione di servizio pubblico in senso funzionale.

La concezione funzionale di servizio pubblico riflette la necessità di adattarsi alle mutevoli dinamiche della società e dell'economia, che richiedono l'inclusione di criteri funzionali e obiettivi concreti nella caratterizzazione di tali servizi. Questo approccio va al di là della natura del soggetto gestore, focalizzandosi sulla capacità dell'attività di rispondere efficacemente alle esigenze della collettività. Contemporaneamente, si evidenzia, un processo di liberalizzazione di settori precedentemente considerati esclusivamente pubblici. Questa apertura alla competizione e alla partecipazione di attori privati suggerisce una riconsiderazione dei modelli di erogazione dei servizi pubblici che mira a promuovere l'efficienza e l'innovazione attraverso la concorrenza, spostando l'attenzione dalla gestione tradizionale esclusivamente pubblica verso un approccio più diversificato e flessibile. Si osserva, così, un aumento

significativo della partnership pubblico-privato che ha influenzato lo sviluppo di soluzioni ibride, in cui sia operatori pubblici che privati possono contribuire alla fornitura di servizi pubblici. Ciò riflette un cambiamento nella concezione tradizionale soggettiva, che considerava esclusivamente il settore pubblico come gestore di servizi di interesse generale.

La concezione funzionale sembra trovare conferma nella Carta Costituzionale, nella quale sono individuate attività oggettivamente qualificabili come servizi pubblici essenziali. La stessa Costituzione stabilisce che tali attività possono essere riservate o trasferite allo Stato o ad enti pubblici. In particolare, gli articoli 41 e 43 della Costituzione suggeriscono che il concetto di servizio pubblico si estende a ogni attività economica, sia essa pubblica o privata e che tale attività, indipendentemente dal soggetto che la svolge, è soggetta a programmi e controlli stabiliti dalla legge per indirizzarla e coordinarla a fini sociali. Ciò che assume rilevanza è dunque l'attività stessa e la sua capacità di soddisfare un interesse di carattere generale, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto titolare di tale attività.

Tuttavia, l'eccessiva ampiezza e l'ambiguità dell'approccio funzionale hanno generato diverse critiche e dubbi a riguardo suggerendo che anche questa concezione non sia esente da problemi.

L'indeterminatezza delle situazioni che possono rientrare nella definizione di servizio pubblico rende la categoria troppo vasta, includendo al suo interno situazioni non omogenee che ridurrebbero l'utilità e la giuridicità della categoria stessa.

In sintesi, è possibile affermare che i servizi si qualificano come pubblici quando sono destinati al soddisfacimento dei bisogni di interesse generale. La natura pubblica del bisogno è associata alla sua ampia diffusione nella comunità e alla sua percezione di uniformità. Lo Stato è incaricato di rispondere a tali bisogni, garantendo l'accesso a tutti i cittadini indipendentemente dalla loro situazione economica, su tutto il territorio nazionale. Nel corso del tempo le aziende pubbliche, gli enti strumentali dello Stato e degli enti locali, hanno poi assunto

il ruolo di gestori del servizio pubblico; una convergenza spesso influenzata dalle condizioni di monopolio naturale in cui normalmente tali servizi sono erogati (Cafferata, 1993).

Per quanto riguarda l'aggettivo "locale" associato al termine "servizio pubblico", esso è tradizionalmente connesso alla dimensione del governo che agisce per una specifica comunità territorialmente delimitata, generalmente a livello comunale. Tuttavia, nel corso del tempo, dinamiche sociali, economiche e amministrative hanno portato a una ridefinizione del concetto di "locale", il quale ha assunto contorni sempre meno definiti, estendendosi oltre i confini comunali. Questa trasformazione ha aperto la strada a fenomeni di intercomunalità sempre più frequenti, come le gestioni associate e le Unioni dei Comuni. Tali soluzioni consentono alle comunità di beneficiare della condivisione di risorse, della collaborazione nella fornitura di servizi e dell'ottimizzazione delle competenze amministrative. L'allargamento del perimetro del locale nei servizi pubblici rappresenta una risposta dinamica alle esigenze mutevoli delle comunità in linea con le normative comunitarie sul tema.

1.1.2 La classificazione dei servizi pubblici

Fornire una classificazione rigida dei servizi pubblici è un compito complesso, essi infatti, come già evidenziato in precedenza, si caratterizzano per essere un sistema aperto che si amplia o si restringe nel tempo e nello spazio a seconda degli orientamenti statali e in risposta ai bisogni della collettività.

L'evidente eterogeneità dei servizi pubblici è riscontrabile anche attraverso una comparazione tra i diversi ordinamenti nazionali, nei quali seguono logiche di fondo differenti e assumono denominazioni diverse. Ciò ha reso necessario l'intervento dell'Unione Europea che ha operato, attenendosi alla concezione funzionale di servizio pubblico, una importante distinzione dei servizi pubblici di interesse generale in due macrocategorie: i servizi pubblici di interesse economico generale - SIEG e i servizi di interesse generale privi di rilevanza economica. Entrambe queste categorie di servizi pubblici di interesse generale possono essere erogate sia a livello nazionale che a livello locale.

La distinzione è stata consolidata nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e mira a trovare un equilibrio tra la libera concorrenza, una delle libertà fondamentali del Trattato UE, e la salvaguardia dei servizi pubblici vitali per il benessere sociale.

I servizi pubblici di interesse economico generale - SIEG hanno un impatto diretto sull'economia locale e spesso coinvolgono transazioni commerciali o attività economiche, per questo sono soggetti agli stessi principi delle attività economiche: la libertà di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e la libertà di concorrenza, pur con eventuali deroghe e limitazioni. Tra questi troviamo, ad esempio, il trasporto pubblico, la gestione dei rifiuti e l'approvvigionamento idrico.

I servizi pubblici di interesse generale privi di rilevanza economica sono invece orientati verso la soddisfazione di esigenze sociali e non comportano necessariamente un'attività economica di mercato. Servizi come l'istruzione, la cultura, la sicurezza pubblica o alcuni servizi sociali possono essere considerati privi di rilevanza economica in quanto non hanno un impatto sulla libera concorrenza.

Va notato che questa distinzione può variare a seconda delle interpretazioni giuridiche, delle politiche locali e delle caratteristiche specifiche di ciascun servizio. Inoltre, alcuni servizi possono contenere elementi di entrambe le categorie. Ad esempio, la gestione dei rifiuti potrebbe includere aspetti di servizi economicamente rilevanti (come la raccolta a pagamento) e aspetti di servizi privi di rilevanza economica (come la promozione della sostenibilità ambientale).

La considerazione di tale distinzione è rilevante per la definizione delle modalità di finanziamento, della gestione e delle regolamentazioni applicabili a ciascun tipo di servizio pubblico locale.

In conclusione, con servizi pubblici locali ad oggi si intende qualsiasi attività che prevede la produzione di beni e servizi rivolti a realizzare fini sociali della collettività e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle Comunità Locali.

1.2 L'evoluzione normativa dei servizi pubblici locali

Delineato il concetto di servizio pubblico locale, si cerca di ricostruire il delicato processo di evoluzione normativa che lo ha contraddistinto dall'Unità d'Italia sino alle più recenti riforme introdotte dal PNRR.

All'alba della formazione dello stato unitario con la progressiva espansione delle città, la crescita demografica e l'intensificarsi della vita urbana, nacquero nuove esigenze e bisogni collettivi che generarono un aumento della domanda dei principali servizi di pubblica utilità (gestione dell'acqua, servizi energetici, trasporti pubblici, gestione dei rifiuti ecc.) a cui lo Stato appena nato doveva rispondere. In tale contesto, oltre alla realizzazione delle infrastrutture necessarie, si assisteva a un intenso dibattito politico incentrato sul trasferimento graduale della gestione di tali servizi agli Enti Locali, rimuovendoli dalle mani delle concessioni private.

L'allora sistema di mercato, infatti, non era in grado di conciliare l'interesse degli imprenditori privati, orientato alla massimizzazione del profitto, con l'interesse collettivo di garantire a tutti l'accesso ai servizi pubblici, indipendentemente dalla loro condizione economica (Cafferata, 1997). Per sopperire a tale problematica, attraverso la legge n. 103 del 1903, cosiddetta legge Giolitti, vennero istituite e regolamentate le aziende municipalizzate ovvero «un'organizzazione strumentale per lo svolgimento dei compiti e l'espletamento dei servizi dei comuni». La legge n. 103 del 1903, insieme al relativo regolamento di attuazione (r.d. n. 108 del 1904), rappresentò la prima normativa specifica in Italia in materia di servizi pubblici locali. Questa legge introdusse un sistema generale di "municipalizzazione," che consisteva nell'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle province.

La municipalizzazione rappresentava un'esigenza dello Stato moderno di intervenire nella sfera dell'impresa privata. L'intervento era giustificato dalla necessità di soddisfare i bisogni collettivi attraverso l'offerta di servizi pubblici. Tale fenomeno prende le mosse dal cosiddetto socialismo municipale che si afferma come manifestazione dell'autonomia comunale che vuole gestiti i servizi pubblici di maggior rilievo economico sociale attraverso attività di natura

economica, ma sottratte all'economia di mercato (Castellani, 1996). L'idea alla base era che il settore pubblico potesse fornire servizi essenziali in modo più adatto rispetto al settore privato, specialmente quando si trattava di servizi di interesse generale. È in questa prima fase, caratterizzata dall'assunzione da parte degli enti locali della gestione diretta di determinate attività che si sviluppa la concezione soggettiva.

Dal punto di vista organizzativo l'azienda municipalizzata era una forma di impresa pubblica, dotata di autonomia ma senza personalità giuridica, separata contabilmente e finanziariamente rispetto all'ente che la istituiva, ma priva di responsabilità diretta e distinta per la gestione¹. Originariamente era costituita da due principali organi: la commissione amministrativa e il direttore tecnico. Inoltre, era sottoposta alle ingerenze del Consiglio Comunale al quale era riservata ogni competenza collegata all'assunzione diretta del pubblico servizio e al regolamento aziendale. Il controllo era in capo al prefetto il quale, in caso di gravi e persistenti irregolarità, poteva decretare un eventuale revoca dell'affidamento del servizio dopo aver condotto opportune indagini.

L'autonomia finanziaria dell'azienda municipalizzata risultava notevolmente limitata: i bilanci delle aziende e le decisioni di investimento dovevano essere comunicati all'amministrazione del comune (e soggetti alla sua deliberazione), e gli utili netti generati dall'azienda erano destinati al bilancio comunale. Allo stesso modo, eventuali perdite ricadevano sotto la responsabilità del comune, che era tenuto a coprirle attraverso specifiche assegnazioni straordinarie dal bilancio. In definitiva, quindi, nell'organizzazione tradizionale dei servizi pubblici locali l'azienda erogatrice era solo funzionalmente separata dall'ente locale: il legame fra i due soggetti era configurabile come un rapporto di delega fiduciaria e controllo basato sullo strumento della proprietà e dell'indirizzo politico (Massarutto 2003, 22; vedi anche Carrozza 2008).

La legge Giolitti del 1903 fu soggetta ad una speciale riforma attuata con il regio decreto del 4.2.1923, n. 253 che si concretizzò nel Testo Unico delle leggi

¹ *Azienda municipalizzata. Dizionario di Economia e Finanza* (2012) in Treccani [[https://www.treccani.it/enciclopedia/azienda-municipalizzata_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/azienda-municipalizzata_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/)]

sull'assunzione dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province emanato con regio decreto del 15 ottobre 1925, n. 2578, nel quale fu delineato un elenco dei servizi pubblici riuniti in 19 categorie. È da notare che tale elencazione non fu seguita da un regolamento di esecuzione fino al 1986, quando venne emanato il decreto del Presidente della Repubblica del 4 ottobre 1986, n. 902. La lista dei servizi pubblici venne interpretata come meramente esemplificativa e non tassativa sia secondo la dottrina che la giurisprudenza.

Nel testo della legge, infatti, erano numerosi i servizi pubblici (R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, art. 1) che consentivano ai comuni di assumerne l'esercizio diretto attraverso le aziende speciali: dalla costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile, ai trasporti funebri, alla produzione e distribuzione di forza motrice idraulica ed elettrica, fino alla fabbricazione e vendita del ghiaccio. Questo approccio rifletteva lo spirito di una disciplina intesa a soddisfare le necessità infrastrutturali e di servizi legate allo sviluppo urbano del primo Novecento, senza trascurare gli obiettivi redistributivi.

I settori di maggiore interesse per le imprese municipali erano principalmente la produzione e distribuzione di energia elettrica, del gas ed il trasporto locale (tramvie elettriche), dove erano richiesti considerevoli sforzi finanziari e organizzativi. Per altri servizi, come nettezza urbana ed acquedotti, la gestione in economia rimase preferibile rispetto alla complessa procedura di autorizzazione prevista dalla normativa Giolitti (Bianco e Sestito, 2008).

In quasi cento anni, nonostante le profonde trasformazioni apportate al sistema statale grazie alla Costituzione repubblicana e alla crescente influenza dell'ordinamento comunitario, l'impostazione dei servizi pubblici locali designata dalla legge Giolitti rimase pressoché invariata fino al 1990.

Dai primi anni Novanta ha iniziato a delinearsi un nuovo quadro di azione caratterizzato da processi di riforma riguardanti soprattutto i SPL a rilevanza economica. Tali processi, come hanno evidenziato Bianco e Sestito (2008), hanno seguito tre direttrici principali: la liberalizzazione, la separazione tra programmazione e regolazione del servizio, l'apertura a logiche di mercato.

Il principio alla base dell'evoluzione normativa era quello di orientare la gestione dei servizi pubblici verso i canoni dell'imprenditorialità privata, sovvertendo la

natura stessa del servizio pubblico, e avvicinandolo il più possibile a un mercato governato da logiche concorrenziali. Questo orientamento è stato sicuramente influenzato da due fattori chiave: in primo luogo l'inadeguatezza del sistema di offerta dei servizi pubblici locali italiani in confronto allo scenario europeo, non solo in termini di capacità di rispondere ai bisogni delle comunità locali ma anche considerando le dimensioni economiche e gestionali delle grandi imprese di servizi europee rispetto alle imprese italiane, prossime concorrenti nel mercato comune degli appalti. In secondo luogo, la spinta al sistema di riforme è stata data dall'approccio emergente del New Public Management, finalizzato a introdurre elementi di mercato e tecniche manageriali nel settore pubblico al fine di migliorare l'efficienza, la trasparenza e la responsabilità delle organizzazioni governative.

Il primo riferimento normativo in questa direzione fu la legge n. 142/1990 che ha riformato la disciplina dei servizi pubblici locali sia dal punto di vista del funzionamento che dell'affidamento. La legge ha modificato il sistema delle aziende municipalizzate, trasformandole in aziende speciali considerate enti pubblici economici dotati di personalità giuridica, di un proprio patrimonio e di autonomia gestionale, con l'obbligo di pareggiare il bilancio. L'istituzione dell'azienda speciale non altera in modo effettivo il ruolo delle aziende che forniscono servizi pubblici locali. Nonostante goda di maggiore autonomia (gestionale, finanziaria, statutaria e contrattuale) e sia tenuta ad adottare criteri di efficienza, efficacia ed economicità nella gestione, essa rimane un mezzo attraverso il quale l'ente locale esprime la propria volontà politica. Oltre all'azienda speciale, alla gestione in economia (prevalentemente per i servizi di modeste dimensioni) e alla concessione a terzi, la riforma ha introdotto la possibilità di affidare il servizio ad una società per azioni, costituita o partecipata dall'ente titolare del servizio. La S.p.A. a partecipazione comunale beneficia di autonomia giuridica, gestionale, organizzativa e contabile con minore dipendenza dalle direttive comunali. Agli organi politici spetta di stabilire l'indirizzo strategico mentre le scelte operative sono rimesse ai responsabili dell'azienda. Inoltre, la S.p.A. presenta una maggiore flessibilità organizzativa e

procedurale, poiché lo statuto è redatto in conformità alla normativa delle società per azioni (Mele 2003).

La costituzione di società per azioni, aperta anche alla partecipazione dei privati, si ispira ai principi del New Public Management (NPM). Essa, infatti, da un lato promuove una transizione fondamentale da un modello gestionale basato su procedure e controllo burocratico a un approccio imprenditoriale orientato al risultato, dall'altro costituisce un primo passo verso la privatizzazione sostanziale dei servizi pubblici locali. Anche il rapporto con l'utente finale cambia. Se in precedenza, l'azienda pubblica svolgeva un ruolo prevalentemente sociale e l'utente accettava tale dinamica, con l'apertura ai privati e l'istituzione della società per azioni, la S.p.A. è obbligata a conquistare la fiducia dell'utente, identificato ora come cliente, rafforzando la propria immagine come soggetto attento alle esigenze del territorio. Questo mutamento orienta l'azienda erogatrice di servizi pubblici locali ad aprirsi all'esterno e a recepire le istanze della collettività. Successive iniziative di modernizzazione si sono verificate attraverso alcune riforme di carattere settoriale, tra cui la capofila è la legge Galli del 17 gennaio 1994, n. 36, riguardante il servizio idrico.

Dalla seconda metà degli anni Novanta, su spinta delle direttive europee, si assiste a un secondo processo di riforma che mira ad accelerare la liberalizzazione dei servizi pubblici locali, introducendo il principio della concorrenza "per" il mercato, e a sostenere la privatizzazione (formale e sostanziale) delle aziende pubbliche locali con l'obiettivo di separare il ruolo dell'Ente locale da quello delle aziende di servizi pubblici. L'Ente locale avrebbe dovuto abbandonare la gestione diretta dei servizi pubblici, riducendo la propria quota di capitale sociale, per assumere un ruolo di guida e coordinamento strategico di una rete i cui nodi, rappresentati da aziende di servizi pubblici, potevano essere di natura pubblica, privata o non profit, tutte orientate alla soddisfazione del bisogno pubblico.

Una parziale apertura dei SPL al mercato avviene con la legge n. 127/1997, nota come Bassanini-bis, "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo", la quale favorisce

la spinta verso la trasformazione delle aziende speciali in società di capitali (S.r.l. e S.p.A.). Secondo l'articolo 17, commi 51-57, l'ente locale può istituire la società con atto unilaterale, rimanendo azionista unico per un periodo massimo di due anni dalla trasformazione, conservando tutti i diritti e gli obblighi precedenti alla trasformazione e subentrando nei rapporti attivi e passivi delle aziende originarie, allo scopo di semplificare gli adempimenti costitutivi e concedere esenzioni fiscali per la costituzione o la trasformazione delle aziende speciali².

Anche le riforme di alcuni settori come quello dei trasporti pubblici locali e del gas seguono la strada della privatizzazione delle aziende speciali introducendo l'obbligo di affidamento tramite gara d'appalto. Discorso diverso, invece, per il settore dei rifiuti regolato dal "Decreto Ronchi" che prevedeva una pluralità di forme di affidamento.

Il tentativo di una riforma generale, proposto dal disegno di legge AC n. 7042 nel 1999, che avrebbe imposto l'obbligo di gara per l'affidamento dei servizi a rilevanza economica, si interrompe senza giungere a una riforma completa. Le soluzioni normative elaborate nei precedenti anni confluiscono negli articoli 112 e successivi del decreto legislativo n. 267/2000, noto come Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) (Bianco e Sestito 2010).

Nonostante la consapevolezza diffusa delle problematiche nel settore, l'approccio delle riforme degli anni Novanta è stato caratterizzato da un profilo piuttosto basso. Diversi autori (si veda ad esempio Carozza, 2011) hanno evidenziato l'ambiguità dell'impostazione normativa degli inizi degli anni Novanta, la quale, se da un lato invitava a un radicale cambiamento nell'organizzazione tradizionale dei SPL, dall'altro non tracciava chiaramente la strada, limitandosi a promuovere un graduale ingresso del mercato nei servizi pubblici e a una regolamentazione fortemente focalizzata sulle modalità di gestione. Secondo Carozza (2011, p. 316), il percorso di riforma nel settore, ancora in corso, riflette questa "impostazione morbida", oscillando tra la

² Va notato che alcune deroghe successive hanno impedito l'applicazione completa di questa disposizione nel tempo.

tradizionale preminenza del settore pubblico e l'aspirazione a un funzionamento di tipo competitivo, sebbene in un comparto di rilevanza politica, economica e tecnologica strategica in cui, di conseguenza, il ruolo della regolamentazione pubblica rimane significativo.

Inoltre, come sottolinea Lizzi (2009, 112-113), il complesso quadro di riforme dei SPL avvenuto nell'ultimo decennio del XXI secolo, si sviluppa parallelamente a «importanti cambiamenti relativi al riassetto di competenze amministrative, delle relazioni di potere fra politica ed amministrazione, dei rapporti intergovernativi fra centro e periferia: la legge sul riordino delle autonomie locali, le nuove leggi per l'elezione diretta dei sindaci e dei governatori regionali, le leggi Bassanini del 1997 sul decentramento amministrativo ed infine la riforma del Titolo V, ridefiniscono non solo le condizioni politiche ed istituzionali all'interno delle quali si sviluppano le politiche, ma mettono in gioco nuove risorse e possibilità di scambio fra livelli di governo ed attori».

1.2.1 Dal TUEL ai recenti tentativi di riordino

L'entrata in vigore del D.Lgs 267/2000 (TUEL) rappresenta un momento significativo nell'evoluzione normativa relativa ai servizi pubblici locali. In esso vengono ribaditi i contenuti della l. 142/90, integrati dalle novità progressivamente introdotte.

A seguito di alcune infrazioni riscontrate in sede comunitaria con riferimento alla disciplina dell'affidamento diretto, il TUEL subisce una prima modifica con l'emanazione dell'art. 35 della Legge finanziaria 2002 (legge 448/2001) che sostituisce interamente l'art. 113 del testo unico sugli enti locali ed introduce un nuovo articolo, l'art. 113-*bis*. Questi disciplinano, rispettivamente, la gestione delle reti e l'erogazione dei servizi pubblici di rilevanza industriale e la gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza industriale. Novità più importante è la ridefinizione temporanea della disciplina sull'affidamento dei servizi pubblici locali, la quale prevede che l'erogazione dei servizi di rilevanza industriale debba

avvenire conferendo la titolarità a società di capitali selezionate tramite procedure ad evidenza pubblica.

Tale modifica rappresenta un cambiamento significativo nel modo in cui vengono gestiti e affidati i servizi pubblici locali. Infatti, in contrasto con l'approccio che avrebbe introdotto forme di concorrenza diretta nel mercato, consentendo a diverse entità di fornire gli stessi servizi con la possibilità per gli utenti di scegliere liberamente tra di loro, si prospetta ora la necessità di garantire la concorrenza per il mercato. Ciò implica che la titolarità del servizio è affidata attraverso procedure di gara pubblica, mantenendo un regime di monopolio per il servizio stesso. Tuttavia, questa volta il monopolio viene assegnato attraverso gare pubbliche in cui tutti gli operatori, sia pubblici che privati, partecipano su un piano di parità. Questo approccio mira a promuovere procedure più trasparenti e competitive nella selezione delle società incaricate dell'erogazione dei servizi, garantendo al contempo un controllo equo e aperto a una varietà di attori.

Ad ogni modo, l'attuazione della riforma era subordinata all'emanazione di un regolamento governativo, mai adottato, che avrebbe dovuto definire, tra l'altro, quali servizi rientrassero nella categoria di "rilevanza industriale", oltre a determinare la scadenza degli affidamenti in corso, con un periodo compreso tra un minimo di tre e un massimo di cinque anni. Questa mancata adozione ha portato a una seconda procedura d'infrazione avviata dalla Commissione nel giugno 2002, nella quale si contestava l'incompatibilità con la normativa sugli appalti e la durata eccessiva del periodo transitorio (Bianco e Sestito, p. 37, 2010). Per ovviare a tale violazione, viene emanato l'art. 14 D.L. 30 settembre 2003, n. 269, noto anche come decreto per la competitività, il quale, oltre a ridefinire i servizi di rilevanza industriale in "servizi di rilevanza economica", introduce una importante novità: la possibilità per l'ente locale di affidare tali servizi non solo a società selezionate mediante gara, ma anche a società a capitale misto pubblico-privato o a società interamente pubbliche tramite la procedura in-house. L'articolo 14 ha inoltre chiarito che le norme generali dell'articolo 113 sono di natura integrativa rispetto alle disposizioni di settore, per questo esclude esplicitamente dal loro ambito di applicazione il settore

dell'energia elettrica e del gas, che sono disciplinati rispettivamente dal D.Lgs. 79/1999 e dal D.Lgs. 164/2000 e successivamente anche il settore del trasporto pubblico locale (art. 1, comma 48, della L. 308/2004).

Parallelamente, la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione ha contribuito ad accrescere l'incertezza normativa in materia di servizi pubblici locali. In particolare, nel nuovo art. 117 della Costituzione, la disciplina dei servizi pubblici locali non risultava compresa né tra le competenze esclusive dello Stato, né fra quelle concorrenti, e, pertanto sembrava da considerarsi di competenza piena (residuale) delle regioni. Ciò ha richiesto l'intervento della Corte Costituzionale che ha fornito chiarimenti con la sentenza n. 272/2004.

Attraverso la sentenza n. 272/2004, la Consulta ha chiarito la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni in materia di servizi economici. La tutela della concorrenza è stata individuata come fondamento dell'intervento dello Stato, ma la Corte ha sottolineato che la regolamentazione statale deve rispettare criteri di proporzionalità e adeguatezza. In questo contesto, è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 113, comma 7, del TUEL, in quanto prevedeva criteri di aggiudicazione eccessivamente dettagliati, compromettendo la competenza delle regioni.

Per quanto riguarda i servizi non economici, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 113-bis del TUEL poiché non è configurabile un mercato concorrenziale per i servizi non economici, la disciplina delle relative modalità di gestione non rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ciò ha aperto lo spazio per una disciplina di fonte regionale e locale, consentendo alle regioni e agli enti locali di regolamentare le forme di gestione dei servizi privi di rilevanza economica attraverso le discipline regionali di settore o gli statuti/regolamenti degli enti locali, con la possibilità di scegliere tra tutti i tipi di organizzazione ammessi dall'ordinamento italiano.

Nello stesso periodo, le normative di settore, specialmente nei trasporti pubblici locali, nel gas, nel servizio idrico e nella gestione dei rifiuti, sono state soggette a molteplici modifiche che hanno prorogato il periodo transitorio e attenuato l'obbligo di ricorso alle gare per affidare tali servizi. In particolare, il D.Lgs. 3

aprile 2006, n. 152, noto come "Codice dell'ambiente", ha introdotto meccanismi di concorrenza per il mercato nell'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti. Successivamente, con l'art. 23bis del D.L. 25 giugno 2008, n.112, cosiddetta "manovra d'estate", poi modificato dall'art.15 del D.L. n. 135/2009, si è cercato di dare una disciplina generale ai servizi pubblici locali con esclusivo riferimento a quelli aventi rilevanza economica al fine di favorire i principi della concorrenza, della libertà di mercato e della libera prestazione dei servizi. La disciplina prediligeva il ricorso alla gara a evidenza pubblica come forma ordinaria per l'affidamento del servizio. In alternativa all'affidamento attraverso gara ad evidenza pubblica, la norma permetteva l'affidamento a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che il socio fosse selezionato mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, le quali dovevano riguardare contemporaneamente la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio. L'ulteriore condizione era che al socio privato doveva essere attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento. La gestione cosiddetta "in house" era invece limitata a situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettevano un efficace e utile ricorso al mercato. L'affidamento poteva avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico che presentavano i requisiti per l' "in house providing". Agli enti locali era permesso svincolarsi dalla modalità di affidamento tramite gara solo dando adeguata pubblicità alla scelta, motivandola attraverso un'analisi di mercato e trasmettendo una relazione ad AGCM per l'espressione di un parere preventivo di natura esclusivamente consultiva.

In caso di incompatibilità tra la normativa settoriale e quella generale in materia di affidamento l'articolo 23-bis prevedeva la predominanza della normativa generale su quella di settore, delegando al governo il compito di armonizzare la disciplina trasversale con quelle settoriali, individuando norme generali applicabili a tutti i servizi pubblici a rilevanza economica, inclusi servizi idrici, rifiuti, trasporti. Erano esclusi dalla disciplina i settori del gas e dell'energia elettrica, oltre al settore del trasporto ferroviario regionale e delle farmacie

comunali per evitare eventuali incertezze interpretative circa la possibilità di procedere all'affidamento diretto alla scadenza del periodo transitorio previsto dalle norme settoriali.

L'art. 15 D.L. n.135/2009 ha semplificato la disciplina transitoria originaria dell'art. 23-bis, prevedendo la cessazione degli affidamenti senza necessità di apposita delibera. Ai sensi della normativa, erano stati stabiliti alcuni termini chiave:

1. 31 dicembre 2010: Cessano gli affidamenti diretti non conformi ai principi comunitari sull'in house.
2. 31 dicembre 2011: fine degli affidamenti in house compatibili con l'ordinamento comunitario e dell'affidamento diretto a società mista, avvenuto con gara, limitato alla sola selezione del socio privato e non alla contestuale attribuzione di compiti operativi.
3. 31 dicembre 2013 o 2015: termine per le società quotate affidatarie dirette di un servizio pubblico locale alla data del 1° ottobre 2003, la partecipazione pubblica non deve scendere al di sotto, rispettivamente, del 40% o del 30% entro le date indicate.

L'intera disciplina prevista dall'art. 23-bis e come successivamente modificata dall'art. 15 del D.L. n. 135 del 2009, è stata abrogata a seguito delle consultazioni referendarie del 12 e 13 giugno 2011.

Per colmare il vuoto normativo verificatosi dopo l'abrogazione referendaria, il legislatore ha ritenuto di dover nuovamente intervenire sulla materia dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica emanando l'art. 4 del D.L. n. 138 del 2011³. Il nuovo articolo riprendeva il contenuto dell'art 23-bis del D.L. n. 112 del 2008, ma rispetto a quest'ultimo che si ispirava al principio della "concorrenza per il mercato", l'art. 4 del D.L. n.138/2011 si ispirava al principio della "concorrenza nel mercato". L'affidamento dei servizi pubblici dettato dalla nuova disciplina poteva avvenire secondo tre diverse modalità che si

³ Poi modificato dall'art. 9 della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità), dall'art. 25 del D.L. n. 1 del 2012 (conv. dalla legge n. 27 del 2012) e dall'art. 53 del D.L. n. 83 del 2012 (conv. dalla legge n. 134 del 2012).

discostavano di poco dalla normativa abrogata: 1) conferimento, mediante gara pubblica, in favore di imprenditori e società in qualunque forma costituiti; 2) affidamento a società a capitale misto pubblico-privato, purché il socio privato sia selezionato attraverso gare cosiddette "a doppio oggetto" (sulla persona e sull'attività); 3) affidamento diretto, ossia senza gara, in casi eccezionali, con modalità in house, qualora il valore del servizio non superi i 200.000 euro annui. Ciò che sostanzialmente cambiava rispetto alla normativa precedente erano la mancanza delle previsioni di limiti previsti al modello dell'in-house, (che nel diritto comunitario non sembra essere un modello eccezionale) e l'assenza dei limiti percentuali di partecipazione pubblica o privata in caso di gara a doppio oggetto. Inoltre, tra le novità introdotte dalle successive modifiche all'art.4, l'art. 25 del Decreto "Cresci Italia" (D.L. 24 gennaio 2012, n.1), prevedeva dei meccanismi premiali per gli affidamenti mediante gara nella valutazione degli enti locali e per il trasferimento di fondi statali.

Tuttavia, a causa della similarità con la normativa precedente abrogata dal referendum del 2011, la Corte Costituzionale con sentenza 20 luglio 2012, n. 199 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4 del D.L. n. 138/2011⁴, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni poiché era letteralmente riproduttivo, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo articolo, ripristinando la situazione precedente.

A seguito della sentenza, tornano di nuovo applicabili i principi comunitari che consentono l'affidamento dei servizi pubblici attraverso tre opzioni di affidamento: la procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del gestore, la gara a doppio oggetto (per l'individuazione del socio ed il contestuale affidamento del servizio), senza le condizioni e i limiti previsti dall'art. 4 del D.L. n. 138 del 2011 e infine l'affidamento in house, anche senza i limiti e le condizioni precedentemente stabiliti dalla legge nazionale.

⁴ In quanto, secondo l'art. 75 Cost. viola il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare.

Un nuovo tentativo di disciplinare la materia dei servizi pubblici locali di interesse economico generale è avvenuto con la legge 7 agosto 2015 n.124.

Il quadro normativo, in cui interviene la legge 7 agosto 2015 n.124 risultava essere dominato da un'oscillazione tra promozione di forme pubbliche di gestione e incentivi all'affidamento mediante gara a terzi.

Attraverso questa legge, il Parlamento italiano ha delegato il Governo ad emanare un testo unico di riordino sui servizi pubblici locali allo scopo di garantire la chiarezza delle normative, di semplificare il contesto normativo e di garantire la tutela e la promozione del principio della concorrenza. Il Testo Unico sui servizi pubblici di interesse economico generale, approvato dal Governo il 24 novembre 2016, è stato immediatamente ritirato e non promulgato, a seguito della sentenza n. 251 del 25 novembre 2016 delle Corte Costituzionale. La sentenza dichiarava illegittimo l'art- 19 lett. b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u) della legge n. 124/2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4 della medesima legge n. 124/2015, prevedeva che il Governo adottasse i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di conferenza unificata.

In ottemperanza del ritiro del Testo Unico sui servizi pubblici di interesse economico generale, la materia deve ritenersi disciplinata dalla normativa comunitaria.

Nello stesso anno è stato emanato il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 che ha attuato una razionalizzazione delle società partecipate attraverso il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica poi corretto dal D.Lgs. 100/2017.

Si è visto quindi, come il lungo cammino normativo dei servizi pubblici locali appena delineato è stato contraddistinto da un susseguirsi caotico di riforme e "controriforme" riguardanti i modelli organizzativi e le modalità di affidamento dei servizi stessi. In ultima istanza si è tornati nuovamente a disciplinare la normativa nel solco degli obiettivi prefissati dal Governo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

1.2.2 I servizi pubblici locali nella prospettiva del PNRR

Di recente, nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stato attuato un nuovo complessivo riordino della normativa sui servizi pubblici locali di interesse economico generale attraverso il D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. La finalità di tale intervento è quella di promuovere dinamiche competitive che possano assicurare la qualità dei servizi pubblici e i risultati delle gestioni, nell'interesse primario dei cittadini e utenti, in coerenza con i valori europei espressi nell'ambito dei servizi di interesse economico generale.

La nuova disciplina introdotta dal Decreto 201/2022, composta da sei Titoli e 37 articoli, ha l'obiettivo di stabilire i principi comuni volti a garantire un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità dei servizi, assicurando la parità di trattamento e l'accesso universale da parte degli utenti. La normativa si propone di preservare i diritti degli utenti e assicurare l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale. Le disposizioni del nuovo decreto sono applicabili a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale e sono "integrative" delle normative di settore che regolano specifici servizi come il D.Lgs. 152/2006 per il servizio idrico e la gestione dei rifiuti urbani, il D.Lgs. 422/1997 per il trasporto pubblico locale, ecc.. A tal fine le disposizioni del D.Lgs. 201/2022 sono concepite in modo generalmente vincolante, e prevalgono sulle normative settoriali in caso di conflitto, a meno che non siano previste specifiche deroghe, cosa che il testo del decreto contempla frequentemente.

Nell'art.3 del decreto sono stabiliti i principi che devono essere garantiti nell'istituzione, regolazione e gestione dei servizi di interesse economico generale di livello locale:

- il principio di concorrenza;
- il principio sussidiarietà, anche orizzontale;
- l'efficienza nella gestione;
- l'efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini;
- lo sviluppo sostenibile;

- la produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati alle necessità degli utenti;
- l'applicazione di tariffe orientate a costi efficienti;
- la promozione di investimenti in innovazione tecnologica;
- la proporzionalità e adeguatezza della durata dell'affidamento del servizio;
- la trasparenza delle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati della gestione.

Il decreto mira, quindi, a rafforzare il ricorso al principio di concorrenza nei contratti dei servizi pubblici locali, soprattutto nei settori dove è meno utilizzato come quello dei rifiuti e del trasporto pubblico locale. Al contempo introduce il principio di proporzionalità per la durata dei contratti con particolare riferimento a quelli gestiti in house.

Tra i principi di carattere organizzativo più rilevanti, il D.Lgs. 201/2022 promuove le aggregazioni e la gestione integrata a livello territoriale, preferibilmente su base provinciale o extra-comunale e stabilisce una chiara distinzione e separazione tra le “funzioni di regolazione, indirizzo e controllo” e i “compiti di gestione”.

Inoltre, nell'ambito del principio di sussidiarietà orizzontale, prevede la facoltà, per gli enti locali, di individuare ulteriori servizi pubblici di rilevanza economica rispetto a quelli necessari per legge, previa apposita istruttoria da cui risulti l'inidoneità del mercato a soddisfare i bisogni della collettività.

La riforma delinea, insomma, margini innovativi molto interessanti che spingono sia lo Stato che la governance locale a una seria riflessione sulle prospettive dei servizi pubblici locali sia per quanto riguarda l'istituzione sia per quanto riguarda le modalità di gestione dei servizi forniti alla propria comunità.

1.3 Le strategie di gestione: il contracting out

I principali interventi legislativi che hanno interessato e innovato il settore dei servizi pubblici locali hanno portato a una trasformazione significativa del ruolo svolto dall'ente locale. Infatti, si è passati dal tradizionale modello di erogazione dei servizi in cui lo Stato (ente locale) era il produttore diretto di questi ultimi a un modello in cui l'ente locale assume principalmente il ruolo di regolatore. Questo è uno degli aspetti principali del processo di esternalizzazione o anche detto *contracting out*.

Esistono due definizioni di esternalizzazione individuate nella letteratura che convergono nel significato finale del concetto, ma lo declinano con riferimento a due diverse fasi del *policy making* (Profeti, Prontera, Ravazzi 2017).

La prima definizione identifica il fenomeno della contrattualizzazione come l'insieme di pratiche in cui la logica del patto o accordo prende il posto di quella della coercizione o autorità nella formulazione di una politica pubblica. In altre parole, si riferisce a tutte quelle forme di *policy making* in cui, anziché alla decisione unilaterale di un ente o soggetto legalmente competente, si sostituisce un accordo bilaterale o plurilaterale tra l'ente pubblico e altri soggetti privati (Bobbio 2000), che possono essere organizzazioni, imprese, altri enti pubblici, associazioni o persino singoli cittadini.

In questa concezione la contrattualizzazione equipara l'ente pubblico, detentore ufficiale delle decisioni, agli altri soggetti pubblici e privati. Questo avviene attribuendo al contratto tra le parti il potere di assicurare il rispetto degli accordi in base al processo negoziale che lo ha preceduto e al grado di condivisione delle scelte tra i partner.

Nella seconda accezione la strategia del *contracting out* consiste nell'esternalizzazione tramite contratto «di un servizio pubblico o di una parte di esso, precedentemente fornito da un ente pubblico, a una società commerciale privata o a un'organizzazione no-profit» (Reichard 2016). È da precisare che «sebbene il compito di fornire il servizio sia esternalizzato tramite contratto, il servizio rimane pubblico, finanziato principalmente dalla tassazione, e le

decisioni relative alla sua quantità, qualità e altre caratteristiche restano in capo al decisore pubblico» (Brudney et al. 2005).

«In questa accezione, la contrattualizzazione non pone l'ente pubblico responsabile del servizio o del bene pubblico allo stesso livello del soggetto erogatore o produttore, ma resta in una posizione sovraordinata, che è sancita dal contratto e che può essere fatta valere ogni qualvolta il contraente disattenda le clausole contrattuali» (Profeti, Prontera, Ravazzi 2017 p.341).

Secondo questo approccio, quindi, l'ente assolve principalmente funzioni di indirizzo e controllo, selezionando le soluzioni che meglio soddisfano le legittime aspettative dei cittadini e conseguentemente verifica la bontà delle soluzioni adottate, focalizzandosi esclusivamente sugli aspetti prestazionali e sul costo per l'utente, cedendo invece il controllo sugli aspetti organizzativi interni al gestore.

La scelta di esternalizzare la gestione dei servizi pubblici operata dal legislatore è una conseguenza dell'adattamento alle pressioni comunitarie volte a favorire una maggiore apertura del mercato dei servizi alla concorrenza. A partire dagli anni Novanta, la normativa italiana sui servizi di rilevanza economica, in linea con le direttive UE in materia di concorrenza, ha reso sempre più stringente il ricorso all'outsourcing per l'erogazione di servizi di rilevanza economica quali l'acqua, i rifiuti, la distribuzione dell'energia e il trasporto pubblico locale, ferme restando la separazione tra le responsabilità di pianificazione del servizio a carico dell'ente pubblico e la gestione/erogazione dello stesso che viene affidata a un soggetto terzo.

Ciò ha aperto la strada alla partecipazione diretta nella gestione dei servizi pubblici da parte delle imprese private, sempre sotto il controllo dell'ente locale, con l'obiettivo di garantire un'erogazione più efficace ed efficiente, specialmente in termini di miglioramento della qualità, segnando, appunto, una transizione da un approccio orientato alla produzione diretta (*make*) a uno orientato al mercato (*buy*).

Si è, così, passati all'adozione di metodologie e logiche proprie della gestione di impresa, caratterizzata dall'orientamento alla *performance* ed al controllo di

gestione e dall'adozione di strumenti basati sulla *public-private partnership* quali l'*outsourcing*⁵.

La finalità perseguita da questo approccio è quello di creare una amministrazione che sappia "fare di più spendendo di meno"⁶.

L'introduzione e la diffusione della cultura manageriale all'interno delle strutture pubbliche sulla scia del New Public Management, le crescenti aspettative dei cittadini riguardo alla qualità delle prestazioni erogate dall'amministrazione in rapporto ai costi sostenuti, la necessità di contenere la spesa e razionalizzare il sistema, e infine, la maggiore consapevolezza da parte dell'amministrazione stessa di non avere valide alternative di fronte al rischio potenziale di dover affidare definitivamente e completamente a privati la gestione di servizi pubblici in caso di prestazioni insoddisfacenti da parte propria hanno costituito una forte spinta al ricorso da parte degli enti locali al *contracting out*⁷.

Nel settore pubblico si è sempre fatto ricorso a contratti verso l'esterno per determinati servizi come, ad esempio, nella logistica o per acquisti e forniture, sempre però interessando singole attività intermedie e marginali. Ciò che cambia, a un certo punto, è l'ambito in cui vengono utilizzati, interessando sempre più spesso interi processi produttivi che hanno un impatto diretto sulla qualità della vita dei cittadini come i servizi pubblici essenziali quali il servizio idrico integrato, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, il trasporto pubblico locale, ecc, i quali erano precedentemente svolti all'interno della P.A. stessa, con proprie strutture e proprio personale.

In questa nuova prospettiva, l'esternalizzazione non si limita alla semplice delega a terzi di fasi elementari all'interno di una filiera produttiva più ampia, ma assume i tratti distintivi di una scelta strategica completa. Tale scelta influisce non solo su singoli processi, ma ha un impatto significativo sulla missione

⁵ Cfr. CASSESE S., La riforma amministrativa in Europa e in Italia, in La modernizzazione dello Stato, a cura di Fiorentino L. e Pacini M., Milano, 2002, p.13.

⁶ Cfr. Osborne D. e Gaebler T., *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano, 1995, pag. 52.

⁷ Cfr. LOMBRANO A., L'autonomia degli enti locali e le politiche di esternalizzazione: basi per la creazione di reti di servizi, in *Economia & Management*, n. 6, 1998.

dell'ente locale, sulla sua struttura organizzativa e sulle relazioni con gli altri attori nell'ambiente politico, sociale ed economico circostante. La decisione di esternalizzare assume una notevole rilevanza non solo per l'ente locale promotore, ma anche per le imprese e i cittadini, sui quali ricadono, direttamente o indirettamente, gli effetti di tale scelta.

Nell'esternalizzazione di un servizio pubblico locale sono implicati sempre tre attori principali:

- Il committente, cioè l'ente locale che affida a terzi la gestione del servizio;
- Il gestore (o anche definito provider, fornitore o outsourcer), che è il soggetto incaricato dall'ente della gestione del servizio;
- I cittadini-utenti finali, cioè coloro che usufruiscono delle prestazioni offerte dal gestore su incarico del committente.

L'ente locale committente detiene la responsabilità politica nei confronti dei cittadini in merito alle condizioni di fornitura delle prestazioni essenziali (qualità, quantità, continuità e prezzo). A prescindere dall'identità del soggetto gestore, infatti, l'ente locale resta l'organismo istituzionalmente indicato a rappresentare i bisogni fondamentali della comunità di riferimento e a garantire che tali bisogni vengano soddisfatti.

1.3.1 Perché esternalizzare un servizio

A seguito della trasformazione dell'amministrazione pubblica, si è ampiamente diffuso il fenomeno al contracting out.

La decisione di esternalizzare i servizi pubblici locali da parte di un ente pubblico è spesso il risultato di una complessa valutazione che tiene conto di diversi fattori.

Tra le ipotesi prevalenti legate a questa scelta vi è lo stress finanziario a cui un ente locale è spesso sottoposto. Negli ultimi anni, la condizione di austerità ha determinato una diminuzione delle risorse per gli enti locali. Soprattutto quelli più piccoli, non dispongono di un elevato grado di autonomia finanziaria, il che implica un limitato numero di risorse sia dal punto di vista economico che dal

punto di vista umano. Questa condizione impedisce loro di affrontare adeguatamente le numerose spese connesse alla gestione e all'erogazione di un servizio. Di conseguenza, la scelta di esternalizzare diventa una strategia mirata a ridurre i costi e migliorare l'efficienza, diventando particolarmente conveniente quando un comune si trova in una situazione finanziaria difficile.

Questo aspetto è quindi direttamente connesso alla dimensione dei comuni. In Italia, circa il 75% dei comuni ha meno di 5000 abitanti, con il 20% di essi che conta meno di 1000 abitanti. I comuni di piccole dimensioni potrebbero trarre vantaggi nell'associarsi tra loro e affidare un servizio tramite contracting out a un soggetto terzo. Ciò consentirebbe di usufruire di economie di scala e di ottenere risparmi sulla spesa del servizio. Tuttavia, non esiste un riscontro definitivo a tal riguardo poiché nella casistica non c'è una relazione univoca sulla dimensione dei comuni e il contracting-out.

Un altro importante fattore da valutare nella scelta di esternalizzare è quello dei costi di transazione dovuti alla natura del servizio. I costi di transazione includono tutte le spese necessarie per condurre una transazione economica, al di là del prezzo effettivo dell'oggetto o del servizio scambiato. Questi costi possono derivare da fattori come la ricerca di informazioni, le trattative, la stipula di contratti, la supervisione delle prestazioni, la gestione dei conflitti, ecc. L'esigenza di economizzare su questo tipo di costi secondo Williamson (1979) si pone come problema centrale per comprendere le scelte di governo e di struttura delle organizzazioni. In particolare, per comprendere quando conviene produrre per conto proprio un bene o un servizio o al contrario acquistarlo sul mercato tramite la forma contrattuale (Cerruto, Citroni, Dallara 2017).

In questa prospettiva, un'organizzazione opererà per l'esternalizzazione quando i costi, sia di produzione che di transazione, legati alla soluzione interna (make), risultano superiori ai costi, sia di produzione che di transazione, associati alla soluzione esterna (buy). L'esternalizzazione è praticata perché rappresenta un'opzione economicamente (e relativamente) più efficiente. Le intenzioni di esternalizzazione, sottolinea Frabbri (2012), sono pertanto, giustificate da una valutazione di convenienza economica.

Le variabili da considerare in questo caso sono tre:

- Asset specificity: la specificità del bene e del servizio indica quanto un servizio richiede conoscenze e tecnologie specifiche, ma anche risorse umane per essere trattato.
- Output measurability: la misurabilità dell'output, ovvero la facilità con cui è possibile misurare il prodotto o servizio, è fondamentale per capire se esternalizzare o meno e può variare a seconda del tipo di servizio. Ad esempio, servizi come la gestione dei rifiuti sono più facilmente misurabili quantitativamente rispetto a servizi sociali come asili nido o assistenza per anziani.
- Redditività: si riferisce alla capacità di un'attività o di un servizio di generare profitti o valore aggiunto. Nella contestualizzazione della gestione dei servizi pubblici locali, la redditività è un fattore cruciale per la scelta tra l'affidamento a operatori esterni e la gestione interna da parte dell'ente locale. Inoltre, la redditività di un servizio rappresenta anche un elemento attrattivo per gli operatori privati, a seconda del quale l'ente può ricevere maggiori o minori offerte.

Un'ulteriore ipotesi sui fattori che possono incidere sulla scelta di esternalizzazione riguarda l'orientamento ideologico dei governi. Le caratteristiche istituzionali possono influire sulle scelte, ad esempio, attraverso l'influenza che può avere il peso relativo di politica e burocrazia con le loro rispettive logiche, inclusa la decisione di adottare il contracting out (Batthi et al 2009). Comunque, anche in questo caso non è possibile dare una risposta univoca che generalizzi questa ipotesi poiché dipende dalle caratteristiche del contesto e dalla natura del servizio.

1.3.2 Le modalità di affidamento tramite contracting out

Nel momento in cui l'ente locale sceglie di esternalizzare un servizio tramite contracting out, ha davanti un ventaglio di opzioni per le modalità di affidamento del servizio, le quali si ripartiscono a seconda del principio seguito.

Se si segue il principio del mercato si ricorre alla gara o procedura aperta, o alla procedura ristretta; il principio del negoziato presume invece l'utilizzo della procedura negoziata o del dialogo competitivo. Se viene seguito il principio della fiducia si può procedere all'affidamento diretto del servizio a un soggetto specifico senza ricorrere a una procedura competitiva, ma ciò può avvenire solo rispettando determinati requisiti. È da ricordare che l'ente locale, nello scegliere il contraente, ha il dovere di attenersi alle norme di legge al fine di promuovere la concorrenza; dovrà, quindi, agire nel pieno rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, buon andamento ed imparzialità, per come sancito dall'art. 97 Cost. e dall'art. 1 della legge n. 241 del 1990.

Nel caso di gara a procedura aperta, questa è regolata dal D.Lgs 2016 n. 50 recante Codice dei Contratti Pubblici, che è stato recentemente rinnovato (D.Lgs. 36/2023).

La gara a procedura aperta è quella che garantisce la massima partecipazione e si articola in diverse fasi.

Il committente, ovvero l'ente locale che può essere un comune, un'Unione di Comuni, ecc., pubblica un bando di gara corredato da un disciplinare tecnico e un capitolato d'appalto al quale ogni operatore economico può partecipare presentando un'offerta.

Una volta che tutti gli operatori interessati presentano la loro offerta, l'amministrazione valuta tutte le offerte ricevute e sulla base del criterio specificato nel bando, solitamente minor prezzo o offerta economicamente più vantaggiosa, selezionerà il vincitore a cui viene aggiudicato l'appalto.

In caso di procedura ristretta, invece, in seguito alla pubblicazione del bando, i candidati presentano una richiesta di invito alla stazione appaltante; potranno presentare la propria offerta soltanto i candidati in possesso dei requisiti tecnici individuati dall'ente. La procedura prosegue attraverso le medesime fasi della gara a procedura aperta.

La procedura negoziata può prevedere o meno la pubblicazione del bando di gara; di solito questo viene pubblicato se in una precedente procedura aperta/ristretta tutte le offerte erano irregolari o inammissibili; mentre questo non viene pubblicato nei casi in cui le precedenti gare sono risultate deserte o in

situazioni di estrema urgenza. In entrambi i casi gli Enti pubblici individuano direttamente un numero n di operatori economici, seguendo gli stessi passaggi della procedura ristretta in presenza di un bando o su invito se non è previsto il bando. Successivamente viene avviata una negoziazione individuale delle offerte pervenute al fine di adeguarle alle esigenze del committente. Anche in questo caso l'aggiudicazione avviene sulla base del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Negli appalti particolarmente complessi o quando l'amministrazione non è in grado di definire i mezzi per soddisfare le sue esigenze o di valutare le soluzioni tecniche e/o giuridico finanziarie offerte dal mercato si può ricorrere al dialogo competitivo che prevede un confronto con i candidati ammessi per individuare le soluzioni più consone alle esigenze dell'Ente. A seguito della pubblicazione di un bando di gara che precisa i criteri di attribuzione dell'appalto, l'amministrazione sceglie i progetti più adatti e i soggetti selezionati vengono invitati a partecipare al dialogo, che può svolgersi in più fasi e prosegue fino alla definizione delle soluzioni (tecniche e/o economico-giuridiche). A conclusione del dialogo, i partecipanti presentano la loro offerta finale, che possono poi precisare, ma senza modificare gli elementi fondamentali dell'offerta. L'amministrazione aggiudicatrice valuta le offerte sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel bando e sceglie l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Infine, nel caso di affidamento diretto del servizio, le amministrazioni pubbliche possono assegnare direttamente, e al di sotto di una specifica soglia economica, lavori, servizi e forniture a un operatore economico senza ricorrere a una procedura competitiva come il bando di gara, ma mediante una semplice "determina a contrarre". Nondimeno, per ricorrere a questa modalità, è necessario fornire una motivazione adeguata; non possono essere, infatti, disposti affidamenti diretti con l'obiettivo di eludere il divieto di frazionamento artificioso delle prestazioni, e deve essere rispettato il principio di rotazione, il quale garantisce che nel tempo più operatori possano beneficiare di questa modalità di procedura, al fine di evitare situazioni di immobilismo del mercato e rendite di posizione.

Come si è visto quindi, più ci si allontana dalla gara a procedura aperta, più aumenta la discrezionalità dell'ente nella scelta dell'aggiudicatario, spostandoci dal principio del mercato a quello della fiducia. Per tale motivo esistono delle restrizioni per poter derogare alla gara a evidenza pubblica, e delle soglie economiche stabilite dall'ordinamento comunitario per le procedure di affidamento.

1.3.3 La stipula del contratto

Dopo che si è conclusa la fase di selezione del soggetto gestore del servizio che si è deciso di esternalizzare, la fase successiva concerne la stipula del contratto che regola il rapporto tra l'ente committente e l'affidatario del servizio.

In tale rapporto l'ente locale richiede all'affidatario le prestazioni necessarie per realizzare gli obiettivi nell'interesse collettivo, dall'altro lato l'affidatario del servizio si impegna a rispettare le condizioni stabilite dall'ente nel contratto in cambio di un corrispettivo che può essere sotto forma di finanziamenti anticipati o posticipati, conferimenti di beni pubblici in proprietà o ad uso gratuito e/o agevolazioni di altra natura. Attraverso il contratto si realizza in maniera inequivocabile la separazione tra la funzione di regolazione e l'attività di gestione.

Per minimizzare il rischio di controversie durante l'attuazione del rapporto di outsourcing, è essenziale che le clausole del contratto di servizio siano definite in modo rigoroso e dettagliato. Tuttavia, considerando l'impossibilità di prevedere tutte le specifiche contingenze durante la definizione del contratto, appare evidente che la riuscita del rapporto di esternalizzazione dipenda notevolmente dallo sviluppo di un clima di collaborazione e fiducia reciproca tra le parti coinvolte.

La definizione del contratto è molto importante al fine di garantire un corretto espletamento del servizio.

Spesso uno dei principali problemi del contratto è la sua completezza, la quale può variare anche in base alle modalità di affidamento. In presenza di un bando

di gara, ad esempio, molte clausole sono già specificate nel capitolato di gara e di appalto e il contratto presenta tratti più rigidi e definiti.

Al contrario, quando l'affidamento non avviene tramite gara, ma attraverso l'affidamento diretto, i contenuti del contratto tendono ad essere meno specifici. Questa flessibilità potrebbe facilitare eventuali aggiustamenti nel corso del contratto, ma allo stesso tempo potrebbe aumentare il rischio di opportunismo da parte dei contraenti.

In linea generale all'interno del contratto sono specificate:

- la natura delle prestazioni richieste e i relativi standard di qualità, quantità, continuità e prezzo;
- l'importo contrattuale;
- l'ambito territoriale di riferimento e i criteri identificativi dei destinatari del servizio;
- la durata dell'affidamento;
- la responsabilità del gestore con riguardo al rispetto della carta dei servizi, all'eventuale sostenimento dei costi relativi agli interventi di manutenzione ordinaria sugli asset messi a disposizione dell'ente locale, ecc.;
- le eventuali incombenze a carico dell'ente locale a sostegno dell'attività del gestore;
- i tempi e le modalità di revisione periodica delle clausole contrattuali;
- le conseguenze economiche e contrattuali di eventuali inadempimenti;
- i tempi e le modalità di esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo da parte dell'ente locale.

Nel contratto sono altresì stabiliti gli obiettivi che l'ente si pone di raggiungere attraverso l'affidamento del servizio. Tali obiettivi devono essere misurabili, ossia associati ad uno o più indicatori, che, in un contesto di collaborazione tra gli attori coinvolti, devono essere adeguati a quantificarne il grado di raggiungimento nel modo più oggettivo e rigoroso possibile.

La scelta degli indicatori di riferimento deve rispecchiare i fattori critici di successo e gli obiettivi da perseguire (riduzione dei costi, diminuzione dei tempi,

miglioramento della qualità, standard di desiderabilità del servizio) al fine di consentire un corretto utilizzo del benchmarking.

Questa fase rappresenta la verifica della soglia di efficienza di una decisione di esternalizzazione, fungendo da pilastro per il monitoraggio continuo e il controllo a consuntivo della gestione esternalizzata. Tale processo garantisce l'adozione di misure correttive in caso di eventuali "scostamenti" e, inoltre, prevede la possibilità di attuare provvedimenti sanzionatori nei confronti del gestore.

1.3.4 Il controllo del contratto da parte dell'ente

Ogni servizio pubblico locale esternalizzato tramite contracting out richiede un accurato e costante monitoraggio per assicurare che vi sia un adeguato svolgimento del servizio.

Una volta che il contratto è stato stipulato, l'ente pubblico è tenuto a vigilare affinché il soggetto affidatario rispetti quanto specificato negli accordi, con particolare attenzione agli standard di qualità, quantità, continuità e prezzo delle prestazioni e, nel caso si verificassero degli inadempimenti, l'ente deve prendere gli opportuni provvedimenti sanzionatori. In aggiunta l'ente, attraverso l'azione di indirizzo e controllo sul contratto di esternalizzazione, deve dare ai cittadini una dettagliata e trasparente rendicontazione sugli obiettivi, i contenuti e i risultati dell'azione pubblica secondo il principio dell'accountability.

Per garantire un controllo efficace sull'esecuzione del contratto, sono necessarie risorse di diverso tipo: umane/cognitive, amministrative/organizzative, relazionali, finanziarie. Legati a questi aspetti, possono verificarsi anche cortocircuiti nel sistema di controllo che potrebbero avvantaggiare il contraente. Alcuni studiosi (Kettl 2010; Greve 2008) hanno evidenziato la necessità, per le amministrazioni pubbliche, di dotarsi di personale con competenze specifiche al fine di garantire un'efficace gestione delle operazioni di orientamento, gestione e monitoraggio dei contratti esterni.

Ogni ente può scegliere, di volta in volta, la soluzione che ritiene più adeguata al suo caso, orientandosi verso l'opzione più efficace in termini di sistematicità

e adeguatezza dell'azione di regolazione, e nel contempo meno onerosa in termini di risorse umane, infrastrutturali, tecnologiche e finanziarie che deve costantemente impegnare.

Come è noto, infatti, l'attività di indirizzo e controllo sui servizi esternalizzati comporta costi significativi, soprattutto quando i contratti sono a lungo termine. Ai costi associati alla gestione delle gare, alla redazione e revisione periodica dei contratti di servizio e alla risoluzione di eventuali contenziosi, si aggiungono gli oneri derivanti dall'impiego continuativo di personale con competenze giuridiche, economiche e tecniche adeguate, in relazione alla natura dei servizi affidati in outsourcing, oltre ai costi connessi all'esecuzione di attività di ispezione e indagine.

Conciliare tali costi con le limitate risorse del proprio budget può rivelarsi estremamente difficile per i comuni, soprattutto per quelli di dimensioni più contenute.

Alla mancanza di risorse finanziarie, spesso si unisce anche la carenza di personale che all'interno dell'amministrazione stessa è in grado di svolgere funzioni di verifica e di controllo del contratto. Per questo, in alcuni casi l'ente provvede ad affidare l'attività di controllo del contratto a un organo terzo, dotato di maggiore expertise nel campo del servizio che è stato esternalizzato, attuando a sua volta un'operazione di contracting out dell'operazione di controllo del contratto.

Un altro elemento da considerare nell'ambito del controllo del contratto è la dimensione relazionale. Chi è incaricato di stipulare il contratto è tenuto a mantenere una posizione di terzietà rispetto alla parte contraente. A livello locale, dove le relazioni sono più interconnesse e "osservate", è particolarmente complesso instaurare e mantenere relazioni di indipendenza. Questo rappresenta una sfida significativa per le parti coinvolte, poiché, l'indipendenza è fondamentale per garantire l'equità e l'imparzialità nella gestione contrattuale.

Uno degli elementi di criticità nella stipula o nell'esecuzione del contratto è poi rappresentato dalle asimmetrie informative. Nell'ambito dei contratti, queste possono verificarsi quando uno dei due contraenti dispone di informazioni più dettagliate sulla qualità o sui costi dei servizi rispetto all'altra parte. Tale

situazione potrebbe favorire la parte che dispone di maggiori informazioni, poiché può trarre vantaggio dalla mancanza di conoscenza dell'altra parte. L'effetto delle asimmetrie informative potrebbe, ad esempio, influire sulla capacità dell'ente di prendere decisioni informate durante la stipula del contratto o nel suo corso tale per cui la transazione implicherà, per l'altro contraente, notevoli costi sia per colmare il gap informativo, sia per rimediare alle conseguenze della distorsione (Cerruto, Citroni, Dallara 2017).

Un'altra sfida critica nella gestione dei contratti riguarda i problemi nella risoluzione degli stessi, spesso causati dalla carenza di risorse necessarie per onorare le clausole rescissorie. La risoluzione di un contratto può diventare un compito complesso e oneroso, soprattutto quando le clausole rescissorie richiedono il pagamento di penali o altre forme di compensazione. La mancanza di risorse finanziarie a disposizione dell'ente locale può limitare la sua capacità di gestire efficacemente situazioni di risoluzione contrattuale quando sono previste clausole particolarmente gravose.

Nel contesto di questo processo, assume grande importanza il controllo a posteriori, attraverso il quale l'ente locale ha l'opportunità di valutare retrospettivamente l'outsourcing, rialimentando la pianificazione e la programmazione e migliorando progressivamente la propria capacità di gestire l'esternalizzazione. Questo, a sua volta, favorisce lo sviluppo di servizi pubblici locali più aderenti alle attese e alle esigenze della comunità di riferimento.

1.4 Vantaggi e svantaggi del contracting out

Per un'analisi dei vantaggi e degli svantaggi legati al contracting out bisogna considerare la natura multidimensionale della performance dal punto di vista di tre aspetti principali richiamati dagli studiosi: l'efficienza, l'efficacia e l'accountability.

I primi due aspetti attengono maggiormente alla letteratura in ambito economico, mentre il tema dell'accountability è stato affrontato dalle prospettive di public policy e di scienza dell'amministrazione.

Per quanto riguarda i vantaggi legati all'efficienza, un contributo è fornito dell'economia dei costi di transazione elaborata da Williamson (1985; 1997) secondo cui la convenienza a esternalizzare dipende dalla valutazione dei risparmi che possono essere ottenuti migliorando l'efficienza operativa rispetto ai costi associati alla gestione del contratto e al monitoraggio delle attività (organizzare i bandi di gara, selezionare i fornitori adeguati, negoziare i servizi da erogare, scrivere i contratti, monitorarne l'implementazione, ecc.).

Sul versante della gestione, quindi, l'affidamento di un servizio pubblico ad un outsourcer specializzato dovrebbe favorire l'implementazione delle tecnologie, delle procedure e delle combinazioni produttive più efficienti con conseguente riduzione dei costi di struttura e di produzione con un impatto riflesso sulla diminuzione delle tariffe applicate all'utenza finale.

Inoltre, un altro guadagno in termini di efficienza è legato al fatto che il settore pubblico è spesso vincolato da procedure burocratiche complesse, quindi, esternalizzare un servizio a un ente privato permetterebbe di beneficiare di un maggiore snellimento procedurale che consentirebbe di assumere decisioni operative più agili, ad esempio in materia di assunzioni e acquisti. Il settore privato, fondamentalmente, svolge le stesse attività del settore pubblico, ma con una gestione più efficiente delle risorse.

Dall'altro lato, però, ciò che evidenziano alcuni studiosi (Carr et al. 2009; Girth et al. 2012) è che nell'esternalizzare un servizio, i costi di transazione possono aumentare a causa di alcuni fattori come conflitti fra i contraenti, asimmetrie informative, pratiche opportunistiche e *moral hazard*, ciò si realizza soprattutto in contesti con mercati poco competitivi (Pack 1989; DeHoog 1990; Prager 1994). È inoltre importante preservare l'equilibrio tra l'ente e l'affidatario in modo che l'ente non finisca per dipendere operativamente da quest'ultimo. Determinando uno squilibrio della forza contrattuale a vantaggio del fornitore, il quale potrà essere indotto a irrigidimenti nelle richieste, o, addirittura, a pretendere deroghe nell'erogazione del servizio.

Tra le implicazioni legate al contracting out c'è da considerare che il risparmio ottenuto dai costi di riduzione della gerarchia, può sì comportare una struttura organizzativa più snella, con meno livelli decisionali e una catena di comando

più corta, ma va confrontato con i costi impiegati nel controllo dell'esecuzione del contratto.

Inoltre, è possibile che per ridurre i costi, l'ente privato faccia leva sulla dimensione del personale creando disparità tra i lavoratori pubblici e privati che lavorano nello stesso settore e che quindi potrebbero essere soggetti a modalità contrattuali diverse come, ad esempio, la differenza nelle condizioni di lavoro, negli stipendi o nei benefici. Queste pratiche possono generare tensioni e insoddisfazione tra i dipendenti ripercuotendosi sul clima organizzativo. Studi recenti, hanno evidenziato un effetto tendenzialmente negativo del contracting out, su livelli salariali, orari di lavoro e precarietà della condizione lavorativa, soprattutto in Paesi con debole regolamentazione del mercato del lavoro, come la Gran Bretagna (Flecker 2010; Jaehrling 2015).

Esaminando i vantaggi e gli svantaggi del contracting out in termini di efficacia, è da sottolineare che la stessa definizione di efficacia può variare a seconda delle formulazioni utilizzate, aggiungendo un ulteriore livello di complessità all'analisi degli effetti positivi o negativi delle esternalizzazioni. Nel contesto della gestione di un servizio pubblico, il concetto di efficacia può essere correlato a diverse dimensioni, tra cui la facilità di accesso, l'equità nel trattamento, indicatori di qualità influenzati dalle preferenze del decision maker, che non sempre sono facili da definire in modo univoco (Profeti, Prontera, Ravazzi 2017).

Tra i punti di forza del contracting out vi è poi un maggiore know how detenuto dagli operatori privati per affrontare problematiche specifiche e gestire determinati servizi in modo più competente. Diverse ricerche hanno messo in luce come l'efficacia dei servizi possa dipendere proprio, in gran parte, anche dal livello di professionalizzazione del management e del personale operativo, più che dalla modalità di gestione del servizio in sé. Inoltre, solitamente i fornitori privati sono maggiormente orientati alla dimensione della performance, contribuendo così a migliorare l'efficienza e l'efficacia complessiva dei servizi offerti. Tuttavia, è difficile rendere misurabile in maniera univoca la qualità delle performance. In aggiunta, un altro aspetto negativo da considerare è che le

imprese private, essendo orientate al profitto, potrebbero privilegiare l'aspetto economico a discapito di altre dimensioni del servizio, come l'equità o la qualità. Infine, venendo alla dimensione dell'accountability nell'esternalizzazione di un servizio pubblico, sono diversi i pro e i contro evidenziati dalla letteratura sul tema. L'accountability concerne la necessità delle amministrazioni pubbliche di rendere conto delle azioni pubbliche nei confronti della cittadinanza. I vantaggi del contracting out legati a questo fondamentale aspetto riguardano la trasparenza del contratto, dove è possibile delineare chiaramente le responsabilità dell'ente e del contraente e sanzionare le eventuali mancanze.

Il contratto diventa così uno strumento essenziale per garantire l'accountability, permettendo la tracciabilità delle azioni, la definizione di aspettative e la possibilità di richiedere conto delle prestazioni fornite.

Diverse indagini empiriche hanno messo in luce un quadro opposto: il contracting out potrebbe ridimensionare drasticamente la sovranità del cittadino o consumatore, privandolo della capacità di influenzare le decisioni aziendali (Lowery 1998; Hipp e Warner 2007; Warner e Gradus 2011; Hefetz et al. 2012). Questo scenario emergerebbe in un contesto in cui le organizzazioni dei servizi pubblici diventassero meno reattive alle pressioni provenienti dal contesto locale (Poister e Strieb 1999; Johnson e Molloy 2009).

Altri svantaggi evidenziati sono la dispersione delle responsabilità rispetto agli esiti del servizio, l'allungamento della catena principale-agente che lega i cittadini ai decisori, la difficoltà di rescindere dai contratti esistenti a causa dei costi legali e organizzativi, gli ostacoli spesso incontrati dalle pubbliche amministrazioni nel monitorare l'operato degli affidatari sia per ragioni di asimmetria informativa che, specie a livello locale, per l'esistenza di dinamiche di osmosi impropria (Becchis 2003; Kettl 2010).

Mulgan (2008) sostiene, invece, che trasferendo la fornitura di servizi pubblici a enti del settore privato si ridurrebbe la portata dell'accountability pubblica, poiché gli enti privati non sono generalmente soggetti agli stessi requisiti di responsabilità di quelli pubblici, spiegando come la riduzione di tali requisiti di responsabilità può rappresentare una delle ragioni della maggiore efficienza del settore privato.

In altre parole, efficienza, efficacia e accountability sono il risultato di un rapporto dinamico che vede da una parte la pubblica amministrazione e dall'altra i fornitori, entrambi inseriti in un dato contesto politico, istituzionale e legale che può avvantaggiare o meno una delle due parti (Klinger et al. 2002; Van Slyke e Hammonds 2003).

In conclusione, l'ente locale, al momento della scelta della modalità di affidamento di un servizio tramite contracting out, deve valutare attentamente vantaggi e svantaggi legati a questo tipo di gestione. Questo assicura che la decisione sia il più possibile in sintonia con le esigenze della cittadinanza, permettendo così di prendere in considerazione vari aspetti che potrebbero influenzare l'efficacia e l'efficienza complessiva della gestione del servizio.

CAPITOLO 2

LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI GESTIONE DEI RIFIUTI: DALLE DIRETTIVE EUROPEE ALLA GOVERNANCE LOCALE

Nel panorama dei servizi pubblici locali, la gestione dei rifiuti assume un ruolo di rilievo nella gerarchia delle problematiche ambientali globali.

La gestione integrata del ciclo dei rifiuti non solo mira a garantire sicurezza e tutela ambientale, ma rappresenta anche una componente economica e finanziaria significativa nel settore dei servizi pubblici locali; pertanto, l'azione normativa è fondamentale per regolare questo specifico settore.

Il presente capitolo si propone di esaminare il quadro normativo italiano in materia di gestione dei rifiuti, partendo dalle direttive europee che ne dettano gli orientamenti e successivamente approfondendo le dinamiche di governance a livello locale, dove rivestono una particolare rilevanza gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). In questo contesto, sarà presentato il caso specifico dell'ATO della regione Molise in cui si colloca l'unità di analisi di questo elaborato e si esplorerà il ruolo delle unioni dei comuni in relazione alla gestione dei rifiuti.

2.1 Le direttive UE sulla gestione dei rifiuti

La legislazione in materia di rifiuti ha subito e sta subendo notevoli evoluzioni che sono fortemente indirizzate verso una sempre più consapevole necessità di salvaguardare l'ambiente. Una spinta al rinnovamento ed alla semplificazione dei procedimenti amministrativi è venuta anche dal PNRR che, tra gli altri, ha riguardato, appunto, anche il settore dei rifiuti nell'ottica di implementare l'economia circolare.

Il primo "Programma di azione ambientale comunitario" risale al 1975 quando, con la Direttiva n. 75/442/Ce, l'Unione Europea ha definito i principi e le linee guida da applicare nelle politiche nazionali in materia di rifiuti.

In particolare, la Direttiva ha:

- fornito una chiara definizione dei vari tipi di rifiuti, introducendo una loro catalogazione con il CER (Catalogo Europeo dei Rifiuti) nel quale i rifiuti sono classificati in base alle loro caratteristiche;
- introdotto il concetto di ottimizzazione delle risorse e di trattamento sostenibile indicando una gerarchia nella gestione dei rifiuti che parte dalla prevenzione e prosegue con le fasi di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di energia e si conclude con lo smaltimento;
- attribuito agli Stati membri la responsabilità di adottare le misure idonee a garantire una corretta gestione dei rifiuti sui propri territori incluse le disposizioni per effettuare la raccolta, il trasporto, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti in sicurezza;
- posto il divieto di abbandonare e scaricare in modo incontrollato i rifiuti nell'ambiente prescrivendo, al contempo, di adottare adeguati sistemi per la gestione e lo smaltimento;
- stabilito che gli Stati membri devono predisporre le procedure per il rilascio delle autorizzazioni alle imprese affidatarie della gestione dei rifiuti e garantire il rispetto delle norme in materia di sicurezza e ambiente;
- introdotto il concetto di responsabilità estesa del produttore, tenuto a partecipare finanziariamente al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti generati dai propri prodotti.

Su questi principi si sono sviluppate le successive Direttive che hanno via via esteso e consolidato le normative e le politiche relative alla gestione dei rifiuti nell'Unione Europea.

La 75/442/Ce è stata abrogata dalla Direttiva 2006/12/Ce e, tralasciando di entrare nel merito di tutte quelle che si sono succedute, è importante soffermarsi sulla Direttiva 2008/98/Ce del Parlamento e del Consiglio europei, del 19 novembre 2008, nella quale è contenuto il complesso delle disposizioni fondamentali della normativa relativa ai rifiuti, semplificata e aggiornata per ambire all'attuazione di politiche più efficaci nel proteggere l'ambiente e la salute anche attraverso il riutilizzo e il riciclo per contenere lo sfruttamento delle risorse e ottimizzarne l'uso.

Viene disciplinato, quindi, un processo attraverso il quale un rifiuto cessa di essere tale, per mezzo di procedure di recupero, ed acquisisce invece lo status di prodotto. Questo percorso che deve portare al recupero e al riutilizzo dei rifiuti prende il nome di End of Waste⁸ (in italiano cessazione della qualifica di rifiuto). Per implementare questo orientamento, la Direttiva ha indicato, all'art. 11, obblighi precisi in merito all'attivazione, entro il 2015, delle raccolte differenziate almeno per carta, metalli, plastica e vetro, ponendo un risultato di riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti pari al 50% entro il 2020, per rifiuti domestici e altri di genere simile.

La Direttiva 2008/98/CE ha rappresentato, inoltre, un punto di svolta riguardo all'eliminazione degli oli usati richiedendo agli Stati membri di adottare idonee misure per garantire la raccolta e l'eliminazione degli oli usati, evitando danni all'ambiente e dando la priorità ai trattamenti per la rigenerazione.

Gli obiettivi stabiliti in questa imprescindibile Direttiva sono rappresentati in una piramide rovesciata nella quale si articola quella gerarchia dei rifiuti che si traduce nell'ordine delle priorità da adottare nelle politiche di prevenzione e gestione dei rifiuti.



Figura 1: piramide della gerarchia dei rifiuti UE. (fonte: Normativa dell'Unione Europea sulla gestione dei rifiuti - direttiva 2008/98/CE. Tayros Consulting, 20 novembre 2023)

⁸ End of waste, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, [<https://www.mase.gov.it/pagina/end-waste>]

Lo scopo è quello di limitare al massimo la produzione dei rifiuti, ponendo alle opposte estremità dello schema piramidale la prevenzione nella parte superiore e posizionando lo smaltimento, in fondo, ad indicare questa definitiva soluzione come ultima istanza nella catena di trattamento.

All'art. 9, dunque, Direttiva 2008/98/CE tratta della “**Prevenzione**” attraverso “una politica di progettazione ecologica dei prodotti”, intesa come insieme di misure da adottare per ridurre:

- la quantità di rifiuti, mediante il riutilizzo e il prolungamento della vita dei prodotti;
- l'impatto negativo sulla natura e sulla salute;
- il contenuto di sostanze dannose nei materiali e nei prodotti.



Figura 2: Programma rifiuti zero (Fonte: Normativa dell'Unione Europea sulla gestione dei rifiuti - direttiva 2008/98/CE. Tayros Consulting, 20 novembre 2023)

La “**Preparazione per il riutilizzo**”, art. 11, prevede una serie di operazioni - quali il controllo, la pulizia o la riparazione - che possano consentire il riutilizzo, senza trattamenti preparatori, di prodotti o parti di essi che sono diventati rifiuti.



Figura 3: Trattamento rifiuti per il riutilizzo (Fonte: Normativa dell'Unione Europea sulla gestione dei rifiuti - direttiva 2008/98/CE. Tayros Consulting, 20 novembre 2023)

Con il sistema di “**Raccolta differenziata e riciclaggio**” (art. 6), si incide sul recupero di materiali di scarto che attraverso un pretrattamento possano essere trasformati in prodotti o materie per un loro utilizzo originale o per altri usi. Questa fase include il ritrattamento dell'organico (es. compostaggio) mentre non comprende il recupero di energia né l'ottenimento di materiali da utilizzare come combustibili o in operazioni di riempimento.



Figura 4: Raccolta differenziata (Fonte: Normativa dell'Unione Europea sulla gestione dei rifiuti - direttiva 2008/98/CE. Tayros Consulting, 20 novembre 2023)

“**Altro recupero**” (ad esempio, recupero di energia) si riferisce ad altra pratica il cui risultato principale è l'ottenimento di un rifiuto che abbia uno scopo utile - in sostituzione di altri materiali che sarebbero stati altrimenti impiegati per svolgere una funzione particolare - come quello di poter ricavare energia elettrica o calore invece di finire in discarica.



Figura 5: Recupero rifiuti per produzione energia (Fonte: Normativa dell'Unione Europea sulla gestione dei rifiuti - direttiva 2008/98/CE. Tayros Consulting, 20 novembre 2023)

All'estremità inferiore della piramide, la gerarchia dei rifiuti posiziona lo “**Smaltimento**” cui sono destinati tutti quei rifiuti per i quali è stato impossibile effettuare una delle precedenti operazioni e dei quali, perciò, non possono essere riciclati o riutilizzati in altro modo materiali e sostanze. Il destino di questi rifiuti è, pertanto, la discarica o l'incenerimento.



Figura 6: Deposito rifiuti destinati a discarica o incenerimento (Fonte: Normativa dell'Unione Europea sulla gestione dei rifiuti - direttiva 2008/98/CE. Tayros Consulting, 20 novembre 2023)

La Direttiva ha confermato il principio di “chi inquina paga” individuando i soggetti in capo ai quali sono imputati i costi della gestione dei rifiuti e definisce concretamente gli ambiti della responsabilità estesa del produttore, “Extended producer responsibility” (EPR), impostando un approccio più efficace verificando che più positivi risultati ambientali si possono raggiungere

allorquando i produttori, come pure le amministrazioni locali, sono chiamati a rispondere in prima persona dei costi della sostenibilità, a partire dall'approvvigionamento delle materie prime e fino alla conclusione del ciclo di vita e al riciclaggio.

Altra questione importante affrontata dalla Direttiva è quella che attiene al sistema impiantistico, affinché gli Stati membri operino per l'attuazione di una rete integrata di strutture per lo smaltimento dei rifiuti e di impianti per il recupero di quelli urbani indifferenziati, adottando le tecniche disponibili più avanzate. Significative, inoltre, sono anche le disposizioni rafforzate per le azioni di prevenzione, per l'implementazione del recupero e per la definizione della pianificazione nella gestione dei rifiuti alla quale ha contribuito la Commissione Europea con la redazione, nel 2012, delle Linee Guida per organizzare dei piani di gestione, rispondenti ai principi dettati dalla Direttiva 2008/98/Ce, che fossero più omogenei e coerenti in tutti gli Stati membri dell'Unione.

Il termine fissato per l'adozione dei piani nazionali è stato fissato al 12 dicembre 2013, mentre nel novembre dello stesso anno - attenendosi ai principi fin qui enunciati per consentire lo sviluppo di un'economia circolare senza sprechi - veniva emanato il "VII Programma comunitario di azione in materia ambientale: "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" che indica il programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020" evidenziando la necessità di adottare una strategia per affrontare anche la problematica degli sprechi alimentari.

Il VII programma comunitario, inoltre, fornisce indirizzi rilevanti che mirano a:

- riesaminare gli obiettivi esistenti in materia di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero e di alternative alla discarica per progredire verso un'economia "circolare" basata sul ciclo di vita, con un uso senza soluzione di continuità delle risorse e rifiuti residui che sia quasi inesistente;
- applicare rigorosamente la gerarchia dei rifiuti;
- ridurre la produzione di rifiuti pro capite;
- ridurre la produzione di rifiuti in termini assoluti;

- limitare il recupero energetico ai materiali non riciclabili, tenuto conto dell'articolo 4, paragrafo 2 della direttiva quadro sui rifiuti, vale a dire evitare l'incenerimento di rifiuti che siano adatti al riciclaggio o al compostaggio;
- limitare l'uso delle discariche ai rifiuti residui, tenuto conto dei rinvii di cui all'articolo 5, paragrafo 2 della direttiva relativa alle discariche di rifiuti;
- gestire i rifiuti pericolosi responsabilmente in modo tale da minimizzare gli effetti dannosi per la salute umana e l'ambiente e limitarne la produzione;
- sradicare i trasporti di rifiuti illegali, con il supporto di un monitoraggio rigoroso;
- utilizzare i rifiuti riciclati come fonte principale e affidabile di materie prime per l'Unione;
- incrementare strumenti di mercato e altre misure che favoriscano la prevenzione, il riciclaggio e il riutilizzo, compresa la responsabilità ampliata del produttore;
- rimuovere gli ostacoli alle attività di riciclaggio nel mercato interno dell'Unione;
- sviluppare i mercati per materie prime secondarie;
- garantire un riciclaggio di elevata qualità laddove l'uso del materiale riciclato non abbia complessivamente impatti negativi sull'ambiente e la salute umana;
- organizzare campagne pubbliche di informazione per migliorare la consapevolezza e la comprensione della politica in materia di rifiuti.

Dopo aver riportato sinteticamente i cardini del VII Programma comunitario, è il caso di passare in rassegna le Direttive più rilevanti sulla disciplina della materia. La Direttiva 94/62/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio emanata il 20 dicembre 1994 - integrata e riformata dalle Direttive 2004/12/Ce, 2013/2/Ue e 2015/720/Ue - si è occupata di definire le misure sul tema degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi nell'ottica di prevenirne la formazione e di favorirne il riutilizzo.

A seguire, con la Direttiva 2004/12/Ce, è stato fissato l'obiettivo, per il 2008, di recuperare almeno il 60% in peso dei rifiuti di imballaggio con un traguardo globale di riciclo calcolato tra il 55% e l'80%. Sono state indicate nuove mete

anche per altri materiali: 60% per carta e vetro, 50% per i metalli, per la plastica il 22,5% e il 15% per il legno.

Modificando la 94/62/Ce, la Direttiva 2015/720/UE ha imposto la riduzione dell'utilizzo delle borse di plastica in materiale leggero, allo scopo di limitarne l'utilizzo e ridurre l'impatto negativo sull'ambiente, prevedendo l'introduzione di strumenti economici quali l'attribuzione di un prezzo, o l'imposizione di imposte e prelievi, nonché restrizioni alla loro commercializzazione.

Nel campo dei veicoli fuori uso, è intervenuta la 2000/53/Ce e successive modifiche, con misure volte a prevenire la produzione di rifiuti e favorire il riutilizzo e il riciclaggio.

A regolamentare la produzione di pile e accumulatori e i rifiuti di pile e accumulatori, Parlamento e Consiglio europei sono intervenuti con la Direttiva 2006/66/Ce del 26 settembre 2006, integrata e modificata dalle successive direttive 2008/103/Ce del 5 dicembre 2008 e 2013/56/UE del 30 dicembre 2013. Con la Direttiva 2012/19/UE del 4 luglio 2012 (che ha abrogato la 2002/96/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003), il Parlamento Europeo ha imposto nuovi vincoli normativi per la raccolta dei Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE), puntando con determinazione a prevenire la formazione di questa tipologia di rifiuti attraverso reimpiego, riciclaggio e ulteriori forme di recupero. Applicando, inoltre, la metodica della responsabilità estesa del produttore, i produttori sono obbligati a finanziare le operazioni di raccolta, stoccaggio, trasporto, recupero, riciclaggio e corretto smaltimento delle apparecchiature prodotte, al termine del loro funzionamento. La Direttiva ha, altresì, fatto chiarezza anche nel differenziare i RAEE generati in ambito domestico e quelli da attività professionali fissando per entrambe le tipologie un rilevante obiettivo di raccolta che è passato dal 45% previsto nel 2016, al 65% per il 2019 “determinato in funzione della quantità media di AEE immessi sul mercato nei tre anni precedenti, o, in alternativa, all'85% del peso dei RAEE prodotti nel territorio dello Stato membro.”

Il 4 luglio del 2018 - con la prescrizione agli Stati membri di recepirle entro il 5 luglio 2020 - sono entrate in vigore le quattro Direttive del cosiddetto “pacchetto economia circolare” che hanno modificato 6 precedenti Direttive sui rifiuti.

Nello specifico:

- la Direttiva (UE) 2018/849 del 30/05/2018 ha modificato:
 - la Direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso;
 - la Direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori;
 - la Direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).
- La Direttiva (UE) 2018/850 del 30/05/2018 ha modificato la Direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti, al fine di garantire una progressiva riduzione del conferimento in discarica dei rifiuti, segnatamente quelli idonei ad essere riciclati o recuperati in altro modo.
- La Direttiva (UE) 2018/851 del 30/05/2018 ha modificato la Direttiva 2008/98/CE concernente la gestione dei rifiuti, con l'obiettivo di promuovere i principi dell'economia circolare al fine di raggiungere un sempre più alto livello di efficienza delle risorse e per aumentare, in via prioritaria, la prevenzione nella produzione di rifiuti.
- La Direttiva (UE) 2018/852 del 30/05/2018 che ha modificato la Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e che ha introdotto l'obbligo di etichettatura ambientale di tutti gli imballaggi.

Tra gli obiettivi delle nuove direttive sull'economia circolare è previsto il riciclo entro il 2025 per almeno il 55% dei rifiuti urbani (60% entro il 2030 e 65% entro il 2035) e parallelamente si vincola lo smaltimento in discarica (fino ad un massimo del 10% entro il 2035). Il 65% degli imballaggi dovrà essere riciclato entro il 2025 e il 70% entro il 2030. I rifiuti tessili e i rifiuti pericolosi delle famiglie (come vernici, pesticidi, oli e solventi) dovranno essere raccolti separatamente dal 2025 e, sempre a partire dal 2025, i rifiuti biodegradabili dovranno essere obbligatoriamente raccolti separatamente o riciclati a casa attraverso il compostaggio. Per quel che riguarda la discarica, il pacchetto Ue limita la quota di rifiuti urbani da smaltire a un massimo del 10% entro il 2035. La strategia a lungo termine è quella di coinvolgere le aziende nel realizzare prodotti con materiali nuovi, interamente riutilizzabili e che quindi non generino

scarti, mentre quella a breve e medio termine è gestire gli scarti prodotti in modo più responsabile, attraverso il riutilizzo ed il riciclo⁹.

Le nuove direttive mirano al miglioramento dell'ambiente, prefiggendosi una riduzione media annua delle emissioni di 617 milioni di tonnellate di Co2 equivalente. Inoltre, l'impatto positivo atteso sull'occupazione è stato calcolato in almeno 500 mila posti di lavoro in più. Insomma, l'economia circolare potrebbe rappresentare un volano dell'economia nell'area euro apportando, una crescita stimata, dal Parlamento Europeo, fino al 7% del Pil, in più, entro il 2035.

Un altro importantissimo tassello sta per essere aggiunto alla legislazione in materia di economia circolare: è stata approvata la bozza di direttiva sul diritto alla riparazione dei prodotti.

Il 1° febbraio 2024 i membri di Parlamento e Consiglio dell'UE hanno concordato di rafforzare il “diritto alla riparazione¹⁰” per i consumatori.

L'accordo sul diritto alla riparazione rappresenta un rilevante passo nell'ambito del complessivo sforzo dell'Unione Europea orientato ad estendere la durata di vita dei prodotti, ridurre i rifiuti e sostenere un'economia più sostenibile e circolare.

Lo stesso accordo integra ulteriori nuove norme europee nell'ambito della progettazione ecocompatibile e della responsabilizzazione dei consumatori per la transizione green.

⁹Confindustria, Economia circolare, “ENTRATE IN VIGORE LE QUATTRO DIRETTIVE EUROPEE SULL'ECONOMIA CIRCOLARE”.

[<https://economiecircolare.confindustria.it/entrate-in-vigore-le-quattro-direttive-europee-sulleconomia-circolare/>]

¹⁰ Economia circolare: il Consiglio e il Parlamento raggiungono un accordo provvisorio in merito alla direttiva sul diritto alla riparazione, Consiglio europeo, Comunicato stampa, 2 febbraio 2024

[<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/02/02/circular-economy-council-and-parliament-strike-provisional-deal-on-the-right-to-repair-directive/>]

Come riportato da un articolo di Altalex¹¹, a seguito dell'adozione della Direttiva da parte del Consiglio e Parlamento e della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE, gli Stati membri avranno a disposizione 24 mesi di tempo per recepirla nelle legislazioni nazionali.

Attraverso questa direttiva, continua l'articolo, "i consumatori godranno di nuovi diritti che renderanno le riparazioni maggiormente praticabili dopo la scadenza della garanzia legale". Tra le principali misure preventive contenute nella bozza di testo che segue, nell'accordo vi sono:

- l'obbligo in capo al produttore di riparare i comuni prodotti domestici quali lavatrici, aspirapolvere e smartphone, con la possibilità di aggiungere nel tempo ulteriori prodotti all'elenco;
- il diritto dei consumatori a essere informati sull'obbligo di riparazione del produttore;
- possibilità per i consumatori di prendere in prestito un dispositivo mentre il proprio è in riparazione ovvero di optare, in alternativa, per un'unità rigenerata;
- accesso online free ai prezzi indicativi delle riparazioni;
- ulteriore estensione di un anno della garanzia legale per il bene riparato.

I produttori dovranno rendere disponibili pezzi di ricambio e strumenti a un prezzo ragionevole.

Agli stessi sarà vietato di utilizzare clausole contrattuali e tecniche hardware o software tese a ostacolare le riparazioni, pertanto, non dovrebbero impedire l'impiego di pezzi di ricambio di seconda mano ovvero prodotti in 3D da parte di riparatori indipendenti.

Con l'obiettivo di agevolare le procedure di riparazione, verrà istituita una piattaforma europea online dotata di sezioni nazionali. Tramite tali piattaforme,

¹¹ Consumatori, diritto alla riparazione: accordo UE sul potenziamento. Riduzione degli sprechi e rafforzamento del settore per rendere gli interventi più accessibili ed economici, in "Altalex", 14 febbraio 2024

[<https://www.altalex.com/documents/news/2024/02/14/diritto-riparazione-consumatori-accordo-ue-potenziamento>]

i consumatori di ciascuno Stato UE potranno rintracciare officine di riparazione locali, venditori di beni ricondizionati, acquirenti di articoli difettosi ovvero iniziative di riparazione guidate dalla comunità, quali i “repair café”.

L’Europarlamento ha stabilito la priorità a rendere le riparazioni più accessibili per i consumatori. I negoziatori hanno concordato che ogni singolo Stato membro dovrà introdurre almeno una misura per sostenere le riparazioni, quali:

- voucher e fondi per la riparazione;
- campagne di informazione;
- corsi di riparazione o sostegno per spazi di riparazione gestiti dalla comunità, o in linea con le norme esistenti sulla tassazione;
- riduzione dell’aliquota IVA sui servizi di riparazione.

Obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani

Entro il 2025	Entro il 2030	Entro il 2035
55%	60%	65%

Norme certe per il calcolo delle percentuali di riciclaggio aiuteranno inoltre a monitorare meglio i progressi realmente compiuti nella realizzazione dell’economia circolare.

Figura 7: Percentuali indicate per il riciclaggio dei rifiuti entro il 2035

2.2 La normativa italiana

Sono trascorsi circa 42 anni dal 1982, anno in cui entrava in vigore, in Italia, la prima norma specifica e organica per la gestione dei rifiuti, il DPR 915/82¹². Prima di questa norma la legislazione sulla materia era quasi inesistente, fatta eccezione per la disciplina sui rifiuti solidi urbani, originati dalle abitazioni civili, istituita con la Legge 366/41.

Quando, negli anni ’60, ci si cominciò a confrontare con i primi pericolosi episodi di inquinamento, gli organi giudicanti facevano ampiamente ricorso ad alcuni articoli dei Codici Civile e Penale per reprimere reati riconducibili alle

¹² Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915 - Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotriifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 dicembre 1982 (n. 343).

fattispecie previste nell'art. 844 c.c. (immissioni) e nell'art. 674 c.p. (getto pericoloso di cose).

Una svolta arrivò a seguito del drammatico incidente che, il 10 luglio 1976, nello stabilimento ICMESA di Meda (oggi in provincia di Monza-Brianza, allora di Milano) provocò la dispersione di una nube tossica di diossina (TCDD) devastando i territori e i comuni della bassa Brianza e soprattutto quello di Seveso. Enrico Deaglio¹³ ricostruendo il disastro all'interno del volume "Patria 1967-1977" (2018), ricorda come, la svizzera Givaudan - proprietaria della ICMESA - non informò le autorità italiane, della pericolosità delle sostanze immesse nell'ambiente, se non 9 giorni dopo il disastro, mentre i Sindaci di Meda e Seveso con proprie ordinanze del 15 luglio proibirono, grazie alla prescrizione di un ufficiale sanitario locale, il contatto con l'ambiente esterno e l'ingestione di ortaggi e altri alimenti, anche di origine animale, provenienti dai terreni contaminati. Nell'immediato, 240 persone - in maggioranza bambini - a seguito dell'esposizione alle sostanze tossiche furono colpite da cloracne (dermatosi che provoca lesioni e cisti sebacee), mentre le conseguenze dell'intossicazione si sono manifestate per decenni con strascichi fino ai nostri giorni. Migliaia gli animali morti o abbattuti a seguito della contaminazione.

La risonanza della tragedia fu tale da investire tutta l'Europa al punto che indusse il Consiglio ad emanare la Direttiva 82/501/CEE detta, appunto, "Direttiva Seveso" - sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali - recepita in Italia con il D.P.R. 175/1988. Fecero seguito le Direttive 96/82/CE e 2003/105/CE, recepite rispettivamente con il D.Lgs. 334/99 e con il D.Lgs. 238/2005.

Attualmente, la normativa di riferimento è il Decreto Legislativo n. 105 del 26 giugno 2015, che ha recepito la Direttiva 2012/18/UE ("Seveso III"), entrato in vigore il 29 luglio 2015, abrogando il D.Lgs. n. 334/99 e ss.mm.ii..

¹³ Deaglio, E. (2018), Il primo disastro ecologico italiano. La diossina a Seveso, in "Patria 1967-1977", Feltrinelli, pp. 495-497

Come accennato ad inizio del presente paragrafo, la prima effettiva regolamentazione italiana in materia di gestione dei rifiuti è stata introdotta con il DPR 915/82 che, recependo le Direttive CEE 75/442, 76/403 e 78/319, ha proceduto alla classificazione degli stessi in rifiuti urbani, speciali e tossico/nocivi e previsto, all'art. 18, un formulario di identificazione per il trasporto.

Negli anni che seguirono, però, la legislazione italiana sullo smaltimento dei rifiuti si affidò ad una confusa decretazione d'urgenza (diciotto Decreti Legge, in soli 3 anni, mai convertiti in legge) fino alla pronuncia della Corte Costituzionale che con la sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996 sancì l'illegittimità del ricorso a tale prassi normativa "che è andata sempre più degenerando e che ha condotto ad oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria quali quelli enunciati nell'art. 77 della Costituzione" e che ha consentito l'elusione dell'applicazione delle nuove discipline ad una enorme quantità di scarti.

Come, infatti, riportato nel Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)¹⁴, alla fine degli anni '90 la raccolta differenziata si attesta al di sotto del 9% e l'80% dei rifiuti solidi urbani (21,3 MTON) viene smaltito ancora in discarica.

Si arriva, dunque, al 1997 l'anno in cui fu emanato il Decreto Legislativo n. 22/1997, noto come "Decreto Ronchi", con il quale sono state recepite le Direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE e che può essere considerato un pilastro nella razionalizzazione complessiva della disciplina, pur dovendo registrare le modifiche, non certo migliorative, apportate con i successivi D.Lgs. 339/1997 e Legge 426/1998.

Uno dei grandi pregi da attribuire al D.Lgs. 22/1997 è senz'altro quello di aver istituito un sistema di raccolta e riciclo dei rifiuti coinvolgendo i Comuni nella collaborazione per l'efficientamento del conferimento e dello smaltimento dei

¹⁴ PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI, Rapporto ambientale ISPRA, MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA, marzo 2022

rifiuti attraverso la regolazione di un consorzio unico CONAI e di altri consorzi di filiera: COREPLA, COMIECO, RICREA, CIAL, RILEGNO, COREVE.

Un sistema che si proponeva di precorrere gli indirizzi europei sulla gestione dei rifiuti privilegiando il riciclo allo smaltimento in discarica o all'incenerimento.

Nella necessità di procedere ad una nuova razionalizzazione della voluminosa produzione normativa, nel dicembre 2004 venne promulgata la Legge n. 308, con la quale si diede “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”. Provvedimento normativo che venne accolto criticamente e che fu preludio al Testo Unico Ambientale (TUA), ovvero il D.Lgs. 152/2006 denominato anche “Codice dell'ambiente” (per molti impropriamente) con il quale il nostro Paese ha recepito la Direttiva 2008/98/CE.

Con la successiva emanazione delle Direttive (UE) 2018/851 e (UE) 2018/852 che hanno modificato, rispettivamente, la 2008/98/CE sulla gestione dei rifiuti e la (UE) 2018/852 relativa agli imballaggi e ai rifiuti da imballaggi anche il D.Lgs. 152/2006 ha subito modifiche, per il recepimento delle nuove disposizioni, con il D.Lgs. n. 116/2020, pubblicato in Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 226 del 11/09/2020.

In funzione del recepimento delle altre Direttive del cosiddetto “pacchetto economia circolare”, sono stati licenziati:

- il D.Lgs. n. 118 del 2020 - Attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano la direttiva 2006/66/CE - relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori - e la Direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 227 del 12/09/2020;
- il D.Lgs. n. 119 del 2020 - Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - n. 227 del 12/09/2020;
- il D.Lgs. n. 121 del 2020 per il recepimento della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche

di rifiuti, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 228 del 14/09/2020.

Considerato che il D.Lgs. n. 152/2006 rappresenta la principale norma italiana in materia ambientale, è il caso di addentrarci più in dettaglio tra le disposizioni in esso contenute per esaminare come il nostro Paese abbia recepito e applicato le Direttive europee.

L'obbligo di pianificazione per la gestione dei rifiuti è stabilito dall'articolo 199 del Decreto Legislativo n. 152/2006, che recepisce le disposizioni contenute negli articoli 28, 29, 30 e 33 della Direttiva 2008/98/CE. Questo obbligo impone agli Stati membri di elaborare piani di gestione dei rifiuti.

In Italia, la scelta è stata quella di adottare piani a livello regionale e per le province autonome, rispettando i principi costituzionali che prevedono l'articolazione delle politiche pubbliche su più livelli amministrativi. Questa decisione mira a garantire una gestione efficace e coordinata dei rifiuti su tutto il territorio nazionale.

L'articolo 199 del Decreto Legislativo n. 152/2006, inoltre, definisce gli scopi della pianificazione e i contenuti, tra cui il programma di prevenzione dei rifiuti, il programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili in discarica e il piano per la bonifica delle aree inquinate. Questo stesso articolo stabilisce anche le modalità e i tempi di revisione dei piani e le procedure di comunicazione al Ministero della Transizione Ecologica (MiTE) per la successiva notifica alla Commissione europea.

In ambito nazionale, numerose Regioni hanno scelto di implementare piani singoli che includono l'intero spettro di contenuti richiesti dall'articolo 199. Tuttavia, alcune hanno invece optato per l'adozione di piani diversificati. In particolare, la prassi più comune prevede la creazione di piani specifici per la gestione dei rifiuti urbani e piani speciali separati per le bonifiche. Questa variazione consente di affrontare in modo mirato le diverse sfaccettature della gestione dei rifiuti, garantendo un approccio adeguato alle specifiche esigenze di ciascuna area geografica.

Per quanto riguarda la valutazione della conformità, la Commissione europea considera tutti gli aspetti della pianificazione, come stabilito negli articoli 28,

29, 30 e 33 della Direttiva 2008/98/CE. La verifica riguarda sia i contenuti di piani e programmi adottati, sia la loro attualità. È importante sottolineare la complessità degli aggiornamenti e adeguamenti dei piani, nonché la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Il rispetto della conformità è fondamentale per garantire una governance sostenibile nella gestione dei rifiuti e per accedere a eventuali fondi europei, oltre a prevenire possibili procedure di infrazione.

L'articolo 180 del Decreto Legislativo n. 152/2006 prevede, inoltre, l'adozione del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti, con l'obiettivo prioritario di promuovere la prevenzione nella produzione di rifiuti e sostenere modelli di produzione e consumo sostenibili.

Con il citato Decreto Legislativo n. 116 del 2020, è stato introdotto l'articolo 198-bis, che riguarda l'adozione del Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti. Questo programma non sostituisce la pianificazione regionale, ma rappresenta uno strumento che definisce i criteri guida da seguire per raggiungere livelli adeguati di gestione dei rifiuti su tutto il territorio nazionale. Le Regioni, in collaborazione con le Province, i Comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'articolo 201, predispongono e adottano piani regionali di gestione dei rifiuti congruenti con il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (PNGR) e nel rispetto del dettato degli articoli 177, 178, 179, 180, 181, e 182 e 182 bis D.Lgs. n. 152/2006. Le istituzioni sopra menzionate collaborano in modo sinergico all'interno di un quadro unitario per la gestione dei rifiuti e perseguono gli obiettivi stabiliti dalle leggi europee. Esse svolgono le proprie funzioni seguendo i principi generali di suddivisione delle competenze indicati negli articoli 196, 197 e 198 del Decreto Legislativo n. 152/2006.

L'articolo 195 del medesimo Decreto Legislativo stabilisce le competenze dello Stato in materia di rifiuti. Tenendo conto delle ulteriori prerogative statali previste da disposizioni speciali, comprese quelle contenute nella parte quarta del decreto, queste competenze riguardano chiaramente le operazioni di individuazione delle criticità nel campo dei rifiuti, attraverso la definizione di Linee guida.

La gestione dei rifiuti, strutturata sulla base degli ambiti territoriali ottimali (ATO), circoscritti dai piani regionali di cui all'articolo 199 del Decreto Legislativo n. 152/2006, viene effettuata attraverso l'applicazione di criteri specifici funzionali al superamento della frammentazione delle singole gestioni. L'obiettivo è valorizzare un sistema integrato che garantisca meccanismi di retroazione circolare.

Modelli privatistici di EPR (Responsabilità Estesa del Produttore) organizzati in forma di Consorzi supportano, a livello nazionale, il sistema di raccolta per imballaggi e speciali tipologie di rifiuti. Questi Consorzi, nell'occuparsi di specifiche frazioni di rifiuti di imballaggio, in ambito di rifiuti urbani, basano la loro attività su criteri di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero e riciclo dei materiali, secondo il principio di responsabilità condivisa (art. 219, comma 2, D.Lgs. 152/2006).

Per favorire il recupero dei rifiuti organici, si procede alla loro separazione e al riciclaggio direttamente alla fonte. Questo può avvenire tramite compostaggio in loco o attraverso la raccolta differenziata, utilizzando contenitori riutilizzabili o sacchetti compostabili certificati secondo la norma UNI EN 13432-2002 evitando di mescolarli con altre tipologie di rifiuti (conformemente all'articolo 182 ter comma 2 del D.Lgs. n. 152/2006).

La complessa suddivisione delle competenze amministrative su diversi livelli di governo ha reso difficile, nel corso degli anni, la raccolta e la gestione di informazioni a livello centralizzato. Pertanto, nel recente passato, sono state avviate diverse iniziative per migliorare la raccolta di dati strategici per la governance.

L'Italia ha introdotto uno strumento specifico per acquisire dati riguardanti le autorizzazioni amministrative rilasciate per gli impianti di trattamento dei rifiuti. A livello nazionale, è stato creato un registro attivo dal 30 settembre 2021, in cui tutte le autorità competenti (Regioni o enti da esse incaricati) comunicano i provvedimenti autorizzatori emessi, riesaminati e rinnovati, nonché gli esiti delle procedure semplificate per l'avvio delle operazioni di recupero dei rifiuti tramite il portale RECER. Parallelamente, l'ISPRA trasmette con le stesse modalità tutte

le autorizzazioni End of Waste “caso per caso” raccolte (art. 184 ter, comma 3-bis del D.Lgs n. 152/2006).

Per vigilare sull’attuazione dei piani regionali dei rifiuti, è stata creata una piattaforma informatica accessibile a tutte le regioni. Attraverso questa piattaforma, le regioni possono inserire i dati relativi ai flussi dei rifiuti gestiti. I campi per l’inserimento dei dati sono stati organizzati conformemente con le linee guida della Commissione UE. Iniziativa, anche questa, che mira a semplificare e ottimizzare la governance riguardante i rifiuti.

Inoltre, è in fase di sviluppo il nuovo Registro Elettronico Nazionale per la Tracciabilità dei Rifiuti (RENTRI), gestito dal Ministero della Transizione Ecologica con il supporto dall’Albo Nazionale Gestori Ambientali. Questo registro consentirà gradualmente la digitalizzazione di tutti gli adempimenti attualmente effettuati con documenti cartacei (come i formulari di identificazione dei rifiuti, i registri di carico e scarico e il MUD-Modello Unico di Dichiarazione Ambientale) relativi alla movimentazione e al trasporto dei rifiuti.

È opportuno fare menzione anche dei Regolamenti europei e dei decreti “End of Waste” emanati dal Ministero della Transizione Ecologica al fine di agevolare le attività di recupero ai sensi dell’articolo 184 ter del Decreto Legislativo n. 152/2006. Segnatamente:

- il Regolamento (UE) 333/2011: riguardante rottami di ferro, acciaio e alluminio;
- il Regolamento (UE) 1179/2012: relativo al vetro;
- il Regolamento (UE) 715/2013: concernente il rame e le leghe di rame;
- il Decreto Ministeriale (DM) 22/2013: applicabile ai combustibili solidi secondari (CSS);
- il DM 69/2018: relativo ai conglomerati bituminosi;
- il DM 62/2019: concernente i prodotti assorbenti per la persona (PAP);
- il DM 78/2020: riguardante la gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso;
- il DM 188/2020: applicabile alla carta e al cartone;
- il DM 152/2022: relativo ai rifiuti inerti da costruzione e demolizione.

L'articolo 24, paragrafo 2, del decreto legislativo 199/2021 (che riguarda l'attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, datata 11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili), stabilisce che il biometano, se rispetta le caratteristiche specificate nella stessa norma, non viene più considerato come rifiuto, anche se prodotto da sostanze classificate come tali.

Inoltre, si evidenzia che l'articolo 214 e seguenti del decreto legislativo n. 152/2006 forniscono le modalità per le operazioni di trattamento dei rifiuti attraverso le cosiddette procedure semplificate.

Si riportano, infine, il Decreto Ministeriale del 5 febbraio 1998 e successive modifiche, che individua i rifiuti non pericolosi soggetti a procedure semplificate di recupero, e il Decreto Ministeriale 161 del 12 giugno 2002 e successive modifiche, riguardante i rifiuti pericolosi.

In relazione ad alcune specifiche categorie di rifiuti, si segnalano i seguenti provvedimenti normativi:

- Decreto Legislativo 14 marzo 2014 n. 49: questo decreto attua la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), come aggiornato dal decreto legislativo n. 118 del 2020. In particolare, si evidenzia l'introduzione dell'articolo 24-bis, che riguarda la razionalizzazione delle disposizioni per i RAEE da fotovoltaico, successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, lett. a), b) e c.) del D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233;
- Decreto Legislativo 20 novembre 2008, n. 188 che dà attuazione alla direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti, abrogando la direttiva 91/157/CEE. È importante citare che la Commissione Europea sta lavorando alla predisposizione di un regolamento sulle pile e sui rifiuti di pile, al fine di sostituire l'attuale direttiva sulle batterie. L'obiettivo è modernizzare il quadro legislativo dell'UE per le batterie, considerando l'aumento della domanda di sviluppo e produzione di batterie. L'Italia partecipa attivamente a questo processo in fase ascendente;

- Decreto legislativo 24 giugno 2003 n. 209 che recepisce direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso come modificato dal decreto legislativo 119 del 2020;
- Decreto ministeriale 9 novembre 2019, n. 182 riguardante i tempi e le modalità di attuazione dell'obbligo di gestione degli pneumatici fuori uso, in conformità all'articolo 228, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196 per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, volta a ridurre l'impatto ambientale di specifici prodotti in plastica;
- Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 197 di recepimento della direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, datata 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti delle navi. Questa direttiva modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE." In particolare, si disciplina la gestione dei rifiuti accidentalmente recuperati dal mare al fine di preservare l'ambiente marino dall'inquinamento causato dai rifiuti dispersi;
- Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 riguardante la trasposizione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti. Tale decreto è stato successivamente aggiornato dal decreto legislativo n. 121 del 2020;
- Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 settembre 2010 recante la definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche, in sostituzione delle disposizioni contenute nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio datato 3 agosto 2005;
- Decreto Legislativo 11 maggio 2005, n. 133 per l'attuazione della direttiva 2000/76/CE riguardante l'incenerimento dei rifiuti;
- Decreto Legislativo 29 aprile 2010, n. 75 concernente riordino e revisione delle norme sulla gestione dei fertilizzanti, in conformità all'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88;
- DPR 15 luglio 2003, n. 254 che disciplina la gestione dei rifiuti sanitari, in ottemperanza all'articolo 24 della Legge 31 luglio 2002, n. 179. Questa norma specifica del settore fornisce indicazioni e disposizioni sulla gestione

dei rifiuti prodotti in contesti particolari, definiti appunto come rifiuti sanitari.

2.2.1 L'impatto del PNRR sulla gestione dei rifiuti

Da ultimo, si propone una breve panoramica sull'impatto atteso dagli investimenti previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ha stanziato 2,1 miliardi di euro al miglioramento della capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e all'economia circolare.

Di questi, 1,5 miliardi sono destinati alla realizzazione e all'ammodernamento degli impianti di gestione rifiuti, mentre 600 milioni sono rivolti a progetti specifici nell'ambito delle filiere strategiche per l'economia circolare.

Nell'articolo "Le sfide per il ciclo dei rifiuti in Italia tra Pnrr e fondi Ue" pubblicato su ANSA¹⁵, viene descritto il funzionamento della gestione dei rifiuti ad oggi in Italia. Citando i dati Eurostat del 2020, l'Italia si posiziona al settimo posto tra gli stati membri dell'Unione Europea per quanto riguarda il riciclaggio dei rifiuti urbani. Il tasso di riciclaggio del nostro Paese è pari al 51,4%, superando la media Ue che si attesta al 48,6%. In particolare, l'Italia eccelle nel riciclaggio di diversi tipi di materiale di imballaggio, tra cui vetro, carta, plastica e legno. Questo risultato dimostra l'impegno del nostro Paese nel promuovere pratiche sostenibili per la gestione dei rifiuti.

La normativa italiana regola organicamente lo smaltimento dei rifiuti. Questo processo si divide in due macroaree: operazioni di recupero e operazioni di trattamento-smaltimento. Nel primo caso, gli impianti gestiscono i rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata. Nel secondo caso, intervengono discariche, inceneritori e impianti di trattamento meccanico-biologico. È importante notare che inceneritori e termovalorizzatori non sono la stessa cosa:

¹⁵ Le sfide per il ciclo dei rifiuti in Italia tra Pnrr e fondi Ue, in "Ansa", 17 aprile 2023 [https://www.ansa.it/europa/notizie/la_tua_europa/approfondimenti/2023/04/17/il-ciclo-dei-rifiuti-in-italia-e-il-pnrr_15628880-fdca-4d33-8298-1252ae965827.html]

gli inceneritori bruciano i rifiuti, mentre i termovalorizzatori li bruciano per produrre energia.

La discarica ha sempre avuto un ruolo significativo in Italia, più dell'incenerimento. Tuttavia, negli ultimi decenni, l'opinione pubblica e i movimenti ambientalisti hanno portato a una riduzione dell'uso degli inceneritori. La normativa spinge affinché i rifiuti da smaltire siano ridotti il più possibile attraverso il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero.

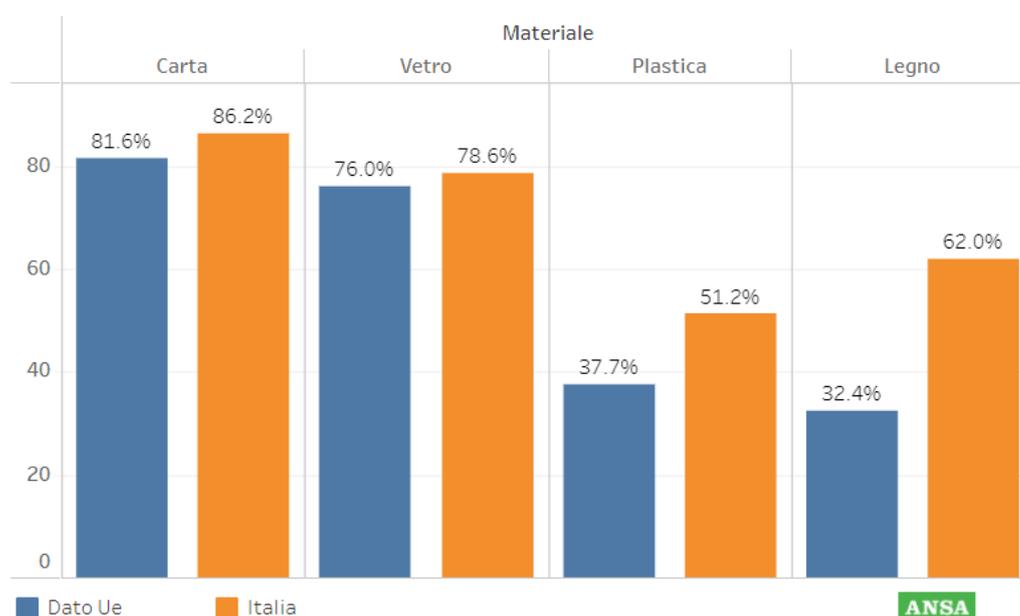


Figura 8: Tasso % di riciclaggio per materiale di imballaggio nel 2020 (fonte: Ansa)

Sul piano delle regioni, il tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani nell'anno 2021 presenta notevoli differenziazioni. Ad esempio, il Veneto registra un massimo del 76,2%, mentre la Sicilia si attesta al minimo del 46,9%. Tuttavia, è interessante notare che la Basilicata ha fatto registrare un significativo incremento, passando dal 13,3% al 62,7%. Altri incrementi significativi sono stati osservati nelle regioni del Molise (con un aumento del 46%) e della Puglia (con un incremento del 42,6%). L'unica regione che non ha superato la soglia del 50% di riciclaggio nel 2021 è ancora la Sicilia.

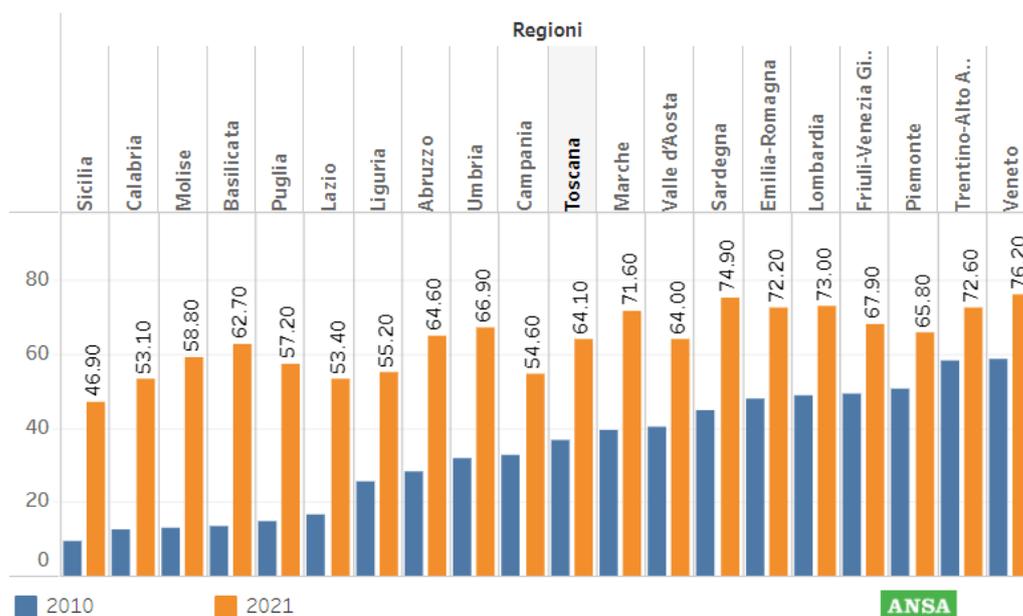


Figura 9: Tasso % di riciclaggio di rifiuti urbani per regione 2010-2021 (fonte: Ansa)

In base ai dati forniti dall'ISPRA, nel periodo dal 2015 al 2021, il numero totale di impianti è aumentato da 634 a 657. Di questi, circa il 45% è costituito da impianti di compostaggio, pari a 293 nel 2021, prevalentemente localizzati in Lombardia e Veneto. Nel medesimo arco temporale, il numero di discariche è diminuito da 149 a 126.

Per quanto riguarda il trattamento di combustione dei rifiuti, gli inceneritori sono diminuiti da 41 a 37, mentre gli impianti di co-incenerimento sono passati da 17 a 14. In merito allo smaltimento tramite processi biologici, gli impianti di digestione anaerobica, di trattamento integrato aerobico/anaerobico e di trattamento meccanico-biologico sono complessivamente aumentati di 29 unità. Al fine di ridurre il divario tra le regioni, è previsto che il 60% delle risorse complessive del PNRR venga destinato alle Regioni del centro-sud. A tal fine, verranno creati due differenti plafond: uno per le Regioni del centro-sud (60%) e uno per le Regioni del nord (40%), con l'obiettivo di completare gli interventi entro il 30 giugno 2026.

Il PNRR italiano prevede specifiche misure volte al miglioramento della gestione del ciclo dei rifiuti. Come detto, gli interventi hanno come obiettivo principale il potenziamento della capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti, seguendo il paradigma dell'economia circolare. Parallelamente agli

investimenti previsti dal PNRR, si prevede un'azione riformatrice articolata in tre pilastri:

- 1) Strategia nazionale per l'economia circolare (SNEC).
- 2) Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR).
- 3) Supporto tecnico alle Autorità locali

La SNEC delimita il contesto generale nel quale si collocano gli obiettivi e le azioni da perseguire per la transizione verso un'economia completamente sostenibile, in conformità con i termini di neutralità climatica prefissati. La strategia, inoltre, introduce vari aspetti legati alla tracciabilità digitale dei rifiuti, alla revisione del sistema di tassazione ambientale sui rifiuti, all'eco-design, all'end-of-waste, ai criteri ambientali minimi nell'ambito degli acquisti pubblici verdi, alle materie prime critiche e alle materie seconde.

Il PNGR costituisce uno degli strumenti strategici per guidare le Regioni e le Province autonome nella pianificazione della gestione dei rifiuti. Il programma, con una durata di sei anni (dal 2022 al 2028), mira a ridurre la discrepanza tra la media nazionale e le Regioni con i peggiori risultati nella raccolta differenziata. Infine, offre supporto tecnico alle Autorità locali per le procedure di gara, lo sviluppo di piani e progetti relativi alla gestione dei rifiuti e l'attuazione delle normative ambientali sia dell'Unione Europea che nazionali.

In sintesi, malgrado la buona collocazione dell'Italia a livello europeo, con una crescita diffusa del tasso di riciclaggio a livello regionale e provinciale, persistono rilevanti disparità territoriali interne. Come evidenziato dalla Corte dei Conti, l'azione correttiva del PNRR non si focalizza sugli investimenti, ma piuttosto si basa su una serie di riforme nel settore dei rifiuti. L'attuazione completa di tali riforme rappresenta un fattore cruciale affinché una gestione adeguata del ciclo dei rifiuti possa continuare anche oltre il 2026.

2.3 La governance locale: gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)

Altro importante argomento da affrontare, per offrire una panoramica completa della legislazione italiana in ambito di gestione dei rifiuti, è quello riguardante l'organizzazione dei servizi pubblici integrati su parti delimitate del territorio regionale che vanno sotto la denominazione di ambito territoriale ottimale (ATO).

Il concetto di promozione della concorrenza e l'indirizzo di politica industriale nel più recente disegno di riforma legislativa emergono dalle disposizioni contenute nell'articolo 3-bis della legge 148/2011, che ha resistito alla sentenza 199/2012 della Corte costituzionale (Titolo I, Sezione II). Questo articolo riguardante gli ambiti territoriali e i criteri di organizzazione dei servizi pubblici locali introduce norme volte a stimolare e favorire politiche di aggregazione e liberalizzazione. In relazione al tema del superamento della frammentazione, il comma 1 dell'articolo in questione stabilisce che, al fine di ottenere economie di scala e differenziazione per massimizzare l'efficienza, le Regioni devono organizzare la gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e uniformi, istituendo o designando enti di governo e prevedendo, in caso di inerzia, poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei Ministri.

Nel suddetto comma, si stabilisce che gli ambiti territoriali debbano avere una dimensione non inferiore al territorio provinciale, salvo che le Regioni decidano diversamente, sulla base di valide motivazioni e previa consultazione dei Comuni. Questa organizzazione in ambiti contribuisce a rafforzare la capacità di programmazione delle amministrazioni pubbliche regionali e locali, riducendo l'eventualità di conflitti di interessi tra enti locali e gestori. In pratica, i soggetti di governo degli ambiti assumono una funzione di intermediazione tra la sede di programmazione regionale e quella dell'affidamento.

In definitiva, gli ATO si configurano come unità di base per strutturare i servizi, mirando a raggiungere obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e sostenibilità sia sociale che ambientale e operano in linea con gli indirizzi della programmazione regionale. Per realizzare tali obiettivi, al fine di rispettare i

principi europei e il dettato dell'articolo 3-bis, l'organizzazione e la gestione degli ATO dovrebbero favorire la concorrenza, adattandola alle specifiche condizioni e vincoli ambientali, sociali, produttivi e di mercato. Inoltre, devono adottare tipologie di concorrenza "nel" mercato, "per" il mercato o di confronto comparativo nel ricorso ad affidamenti diretti perseguendo una strategia di politica industriale che promuova l'aggregazione della domanda e dell'offerta dei servizi, orientata verso una crescita degli investimenti.

Le imprese devono essere adeguatamente dimensionate per far fronte agli obblighi finanziari da assumere, alla concretizzazione degli investimenti e al conseguimento dell'innovazione. Va detto che non sempre e non necessariamente l'ottimizzazione gestionale dipenda dalla dimensione organizzativa. Può verificarsi, infatti, che le economie di scala e di differenziazione e, più in generale, l'efficienza produttiva si ottengano con livelli dimensionali diversi, anche più contenuti.

Nel caso in cui si debba garantire unitarietà gestionale, è possibile realizzarla anche quando vi sono più lotti di affidamento all'interno dello stesso ATO, mediante l'utilizzo di Contratti di servizio, soggetti all'organo di governo dell'ATO che ne assicura coerenza e organicità nel rispetto delle norme regolatorie.

In particolare, il comma 1-bis dell'articolo in questione specifica che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali, compresi quelli relativi ai rifiuti urbani, sono esercitate esclusivamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei. Questo significa che le competenze in materia vengono assegnate agli enti di governo degli ambiti senza obbligare a un'esclusiva applicazione su scala di ATO.

È importante notare che questa disposizione vale anche per i servizi la cui organizzazione e gestione sono elencati nell'articolo 19 della spending review come funzioni fondamentali dei Comuni (ad esempio, i servizi legati ai rifiuti, come indicato nel Titolo I, sezione I). Pertanto, i Comuni, anche quando sono titolari di tali funzioni, sono tenuti ad esercitarle in forma associata.

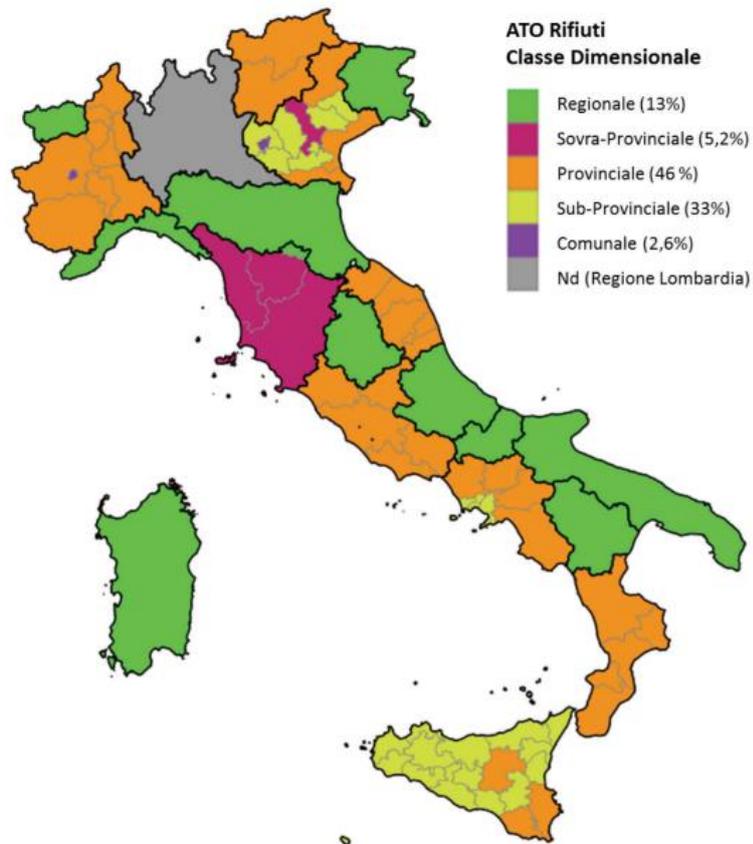


Figura 10: Suddivisione territorio nazionale in Ambiti Territoriali Ottimali (fonte: ReOpen-InviItalia)

2.3.1 L'ATO della regione Molise

Nel caso specifico della regione Molise, in cui è collocata l'unità di analisi oggetto di questo elaborato, il Piano Regionale di Gestione Rifiuti (approvato con DCR 100/2016) individua un unico ATO coincidente con l'intero territorio regionale, per cui le competenze e le responsabilità sono ripartite direttamente tra i comuni o le Unioni dei Comuni e la Regione.



Figura 11: Ambito territoriale ottimale della regione Molise (Fonte: ReOpen, MONITOR – RIFIUTI 2020 MOLISE)

Attraverso la Legge Regionale 1/2016 “Disciplina dell’esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali”, in attuazione della L. 56/2014 e dell’art. 14, comma 27 e ss., del D.L. 78/2010, la regione Molise ha avviato un processo di riordino degli assetti amministrativi che prevede l’esercizio e la gestione associata delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni di piccole dimensioni. Questa disposizione si basa sul principio stabilito nel Decreto Legge 78/2010¹⁶, che richiede alle regioni di individuare la dimensione territoriale ottimale in cui i comuni con una popolazione fino a 5.000 abitanti devono svolgere in forma associata le funzioni fondamentali, tra cui la gestione dei rifiuti. Condizione ottimale se si prende in considerazione la regione Molise in cui il 92% dei comuni ricade nella classe dimensionale con popolazione inferiore ai 5.000

¹⁶ Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni.

abitanti. L'art. 4 della L.R. 1/2016 individua 8 ambiti ottimali ed omogenei che dovrebbero essere considerati come sub ambiti interni all'ATO regionale ai fini dell'organizzazione del servizio rifiuti e all'art. 4 comma 4 dispone la non ammissione di altri ambiti territoriali per lo svolgimento di funzioni in forma associata se non quelli individuati dalla legge regionale medesima, fatta salva la possibilità di modificarne la composizione in sede di Programma di riordino territoriale. Tuttavia, la situazione attuale non sembra affatto rispecchiare l'assetto organizzativo delineato dalla Regione Molise con la L.R. 1/2016 sulla gestione dei rifiuti in forma aggregata. L'assetto gestionale vigente non trova infatti corrispondenze né con l'ATO regionale, né con gli ambiti territoriali per lo svolgimento delle funzioni fondamentali dei comuni individuati dalla citata legge regionale.

Soprattutto in un contesto fatto di realtà molto piccole come quello della regione Molise, l'Unione dei Comuni può rappresentare una soluzione efficace per affrontare in modo coordinato le problematiche legate alla raccolta, al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti.

2.4 Le Unioni dei Comuni nella gestione del servizio dei rifiuti

“L'Unione di Comuni - così come definita dall'art. 32 del TUEL - è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da Comuni montani, essa assume la denominazione di Unione di comuni montani [..]”. Nello stesso articolo viene specificato che ciascun Comune può aderire a una sola Unione e che le Unioni possono stipulare convenzioni tra loro o con singoli Comuni.

Le Unioni di Comuni sono enti locali di secondo livello dotati di potestà statutaria. Il Presidente e i membri del Consiglio dell'Unione sono eletti tra i consiglieri comunali dei comuni partecipanti e non possono percepire compensi aggiuntivi rispetto a quelli ricevuti per le cariche svolte nei singoli enti comunali. La normativa stabilisce un limite demografico minimo di 10.000 abitanti per le Unioni di Comuni, riducendolo a 3.000 abitanti per i Comuni che fanno parte o

hanno fatto parte di una Comunità montana. Tuttavia, le Regioni hanno la facoltà di fissare limiti demografici diversi, se lo ritengono opportuno.

Negli ultimi anni, in Italia, sono stati introdotti incentivi e obblighi di legge volti a promuovere la cooperazione municipale, soprattutto per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni fondamentali (D.L. 78/2010) tra cui, appunto, l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi.

Queste iniziative derivano dalla necessità di rispondere alla crescente domanda di un'offerta più ampia e qualificata di servizi pubblici locali, nonché dalla volontà di ridurre i costi sfruttando le economie di scala e di scopo.

L'esercizio in forma associata di funzioni e servizi rappresenta lo strumento per superare l'eccessiva frammentazione dei comuni e per far fronte alla carenza di una serie di risorse economiche, umane e amministrative/organizzative a cui i piccoli comuni sono soggetti. Tale forma di collaborazione consente ai comuni confinanti di condividere risorse, competenze e servizi amministrativi attraverso un accordo stabilito tra le parti interessate. L'obiettivo principale di questa cooperazione è affrontare in modo congiunto le sfide comuni, migliorando nel contempo l'efficienza nella fornitura dei servizi pubblici.

Le spese di gestione dei servizi in forma associata sono condivise da tutti i comuni membri dell'Unione. Inoltre, l'ente può beneficiare di diversi contributi finanziari per sostenere le attività e i progetti svolti. Tali contributi possono provenire dallo Stato, dalle regioni, dai fondi europei ma anche da finanziamenti regionali e nazionali al fine di promuovere una gestione ottimale dei servizi pubblici locali.

Nel caso specifico della gestione dei rifiuti, che costituisce un'importante voce di spesa nei bilanci comunali, la collaborazione tra comuni consentirebbe di:

- **beneficiare di economie di scala e di scopo:** la gestione congiunta dei servizi può ridurre i costi complessivi del servizio grazie alle dimensioni più ampie dell'entità risultante, inoltre, la collaborazione consente di specializzarsi in determinati compiti, migliorando l'efficienza complessiva;

- **condividere le risorse tecniche e finanziarie:** è possibile utilizzare attrezzature e competenze specialistiche congiuntamente anziché duplicarle in ciascun comune;
- **adottare politiche comuni:** come strategie di riciclo, riduzione dei rifiuti e implementazione di pratiche più eco-sostenibili.

Ad oggi l'adesione dei piccoli comuni a un'unione appare ancora limitata, soprattutto nelle regioni del Sud, in cui si osserva, al contempo, un'elevata percentuale di unioni che, sebbene formalmente costituite, presentano livelli di attività nulli o poco significativi.

Tornando all'ambito della ricerca, l'analisi si soffermerà proprio su un caso specifico di un'unione nata nella regione Molise, che, da diversi anni, ha adottato la gestione in forma associata del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, ovvero l'Unione dei Comuni del Basso Biferno.

Ai fini del presente elaborato, nel capitolo successivo verrà inquadrato il caso sul quale si svilupperà l'analisi.

CAPITOLO 3

LA GESTIONE DEI RIFIUTI NELL'UNIONE DEI COMUNI DEL BASSO BIFERNO: RISULTATI RAGGIUNTI E CRITICITA' RILEVATE

Gli obiettivi della ricerca

I capitoli precedenti costituiscono la cornice teorica nella quale si inserisce l'analisi proposta in questo elaborato.

Le Unioni dei Comuni sorgono come risposta strategica all'inadeguatezza dei piccoli centri urbani nel fronteggiare una serie di servizi pubblici essenziali, tra cui la gestione e lo smaltimento dei rifiuti. La domanda di ricerca a cui questo elaborato cerca di rispondere è: la gestione in forma associata, soprattutto dei servizi caratterizzati da elevate economie di scala e di scopo, come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti garantisce migliori performance?

Per rispondere a questa domanda è stata presa in esame la gestione associata dei rifiuti nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno situata in provincia di Campobasso. Tale scelta è stata guidata dalla vicinanza al territorio di chi scrive e dalla scarsa presenza di ricerche condotte sul tema in contesti simili del Sud Italia. In questo capitolo verrà innanzitutto presentato il contesto in cui si sviluppa l'analisi con riferimento alle caratteristiche geografiche e agli aspetti socio-economici e demografici che contraddistinguono l'Unione dei comuni del Basso Biferno, utili per comprendere le peculiarità del servizio.

In seguito, saranno approfondite le strategie che l'Unione oggetto di studio ha scelto per gestire il servizio di raccolta dei rifiuti. Attraverso la consultazione di documenti amministrativi come atti, delibere, bandi di gara, contratti di appalto riguardanti la gestione del servizio rifiuti saranno ricostruite le tappe del processo della gestione dei rifiuti in forma associata e le dinamiche organizzative con cui il servizio si svolge evidenziandone le eventuali criticità emerse. Infine, avvalendosi di dati forniti da fonti affidabili come l'Ispra e la banca dati dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, verranno presentati i risultati raggiunti in termini di raccolta differenziata in relazione agli obiettivi prefissati dal contratto vigente con un focus su un caso in particolare.

3.1 Inquadramento del caso studio: l'Unione dei Comuni del Basso Biferno



Figura 12: Logo Unione dei Comuni del Basso Biferno (fonte: sito istituzionale Unione dei Comuni del Basso Biferno)

L'Unione dei Comuni del Basso Biferno (anche indicata con la sigla U.C.B.B.) nasce formalmente il 4 ottobre 2001 ai sensi ed agli effetti dell'art. 32 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D.lgs. 18 agosto 2000, n. 2674. È la più grande delle otto Unioni che sono state costituite nella regione Molise. Essa comprende nove comuni della provincia di Campobasso. Ai comuni fondatori: Guglionesi, Larino, Petacciato, Portocannone, San Giacomo degli Schiavoni, San Martino in Pensilis e Ururi, si sono aggiunti nel 2009 i comuni di Montecilfone e Montenero di Bisaccia. Fino al 31 dicembre 2020 i comuni aderenti all'Unione erano dieci con il Comune di Campomarino, che ha deciso di uscirne a partire dal gennaio 2021, ma che, come si vedrà, continua ad usufruire di alcuni servizi in forma associata.

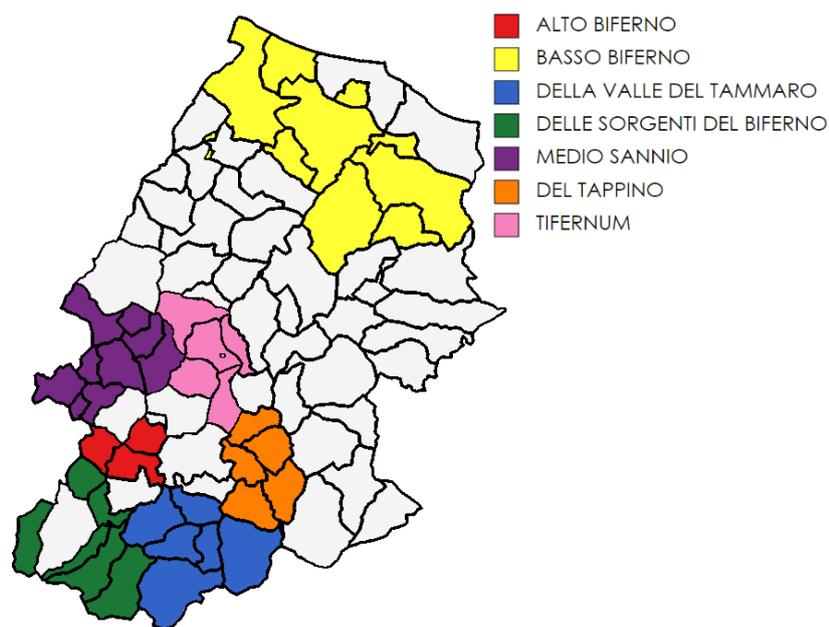


Figura 13: cartina delle Unioni dei Comuni in Provincia di Campobasso (fonte Wikipedia)

L'U.C.B.B. si estende su una superficie di 497 km². Parte del territorio costeggia l'ultimo tratto del fiume Biferno, che sfocia nel mar Adriatico nei pressi di Campomarino.

La popolazione totale è di circa 33.000 abitanti e presenta una densità abitativa di 75,79 ab./km². Nonostante quest'ultima sia sopra la media regionale (64,75 ab./km²)¹⁷, i comuni aderenti all'Unione sono tutti inferiori agli 8.000 abitanti e soggetti al fenomeno dello spopolamento, come gran parte dei piccoli centri della Penisola. Tra i comuni più grandi vi sono Larino, Guglionesi, Montenero di Bisaccia e San Martino in Pensilis.

Il territorio, prevalentemente collinare e a vocazione agricola, si affaccia sulla fascia costiera adriatica e presenta un basso grado di urbanizzazione.

Le abitazioni sono ubicate principalmente nei centri abitati, ma in alcuni comuni è forte la presenza di unità abitative nelle zone rurali, dato questo rilevante ai fini della raccolta dei rifiuti porta a porta.

¹⁷ Dati ISTAT aggiornati al 31 dicembre 2023

Comuni	Popolazione	Superficie km ²	Densità abitativa ab/km ²	Famiglie al 31 dicembre 2022
Guglionesi	4882	100,95	48	2 109
Larino	6372	88,77	72	2794
Montecilfone	1205	22,92	53	618
Montenero di Bisaccia	6195	93,31	66	2811
Petacciato	3482	35,40	98	1498
Portocannone	2343	13,11	179	984
San Giacomo degli Schiavoni	1368	11,08	123	591
San Martino in Pensilis	4522	100,65	45	1924
Ururi	2440	31,65	77	1032

Tabella 1: Dati demografici e territoriali Comuni Unione dei Comuni del Basso Biferno (fonte: Istat)

Le aree produttive sono costituite principalmente dalla zona PIP delle Piane di Larino e dal vicino nucleo industriale di Termoli che si estende su parte del territorio di Guglionesi e Portocannone.

Il fenomeno turistico è decisamente modesto considerando anche le piccole dimensioni dei comuni dell'Unione. Tuttavia, quelli ubicati sulla fascia costiera, Montenero di Bisaccia, Petacciato e Campomarino¹⁸, risentono di un forte incremento durante i mesi estivi.

Dal punto di vista dell'apparato amministrativo l'Unione conta solo due funzionari: un responsabile tecnico e un responsabile contabile.

Tra i servizi che l'Unione svolge in forma associata, la gestione dei rifiuti costituisce sicuramente il più rilevante, sia dal punto di vista organizzativo che dal punto di vista economico.

¹⁸ Sebbene, Campomarino non faccia più parte dell'U.C.B.B., fruisce fino a scadenza del contratto della gestione in forma associata del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

3.2 La gestione associata dei rifiuti nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno

L'esperienza in materia di gestione dei rifiuti dell'U.C.B.B. inizia prima del 2009 con il servizio di raccolta degli ingombranti, cioè quei rifiuti come mobili, elettrodomestici in disuso, materassi, oggetti di grandi dimensioni e quantità, per i quali è prevista una procedura di gestione e smaltimento differente rispetto ai rifiuti solidi urbani. Il servizio, affidato a una ditta esterna, prevedeva il ritiro a domicilio di rifiuti ingombranti entro determinati limiti quantitativi.

La gestione in forma associata della raccolta porta a porta dei rifiuti nasce a seguito di una convenzione, siglata il 5 marzo 2008, tra l'Unione dei Comuni del Basso Biferno, il Consorzio di sviluppo industriale della Valle del Biferno¹⁹ ed ENERGIA MOLISE S.p.a.²⁰.

La stipula della convenzione decretava l'impegno da parte di Energia Molise S.p.a. a corrispondere all'Unione dei Comuni del Basso Biferno a titolo di contributo convenzionale, un importo massimo di 2.500.000,00 euro al fine di sostenere i costi per la realizzazione di un Sistema per la raccolta differenziata nell'ambito territoriale degli otto Comuni dell'Unione e della relativa piattaforma di valorizzazione della frazione secca da collocarsi in un'area di un Comune appartenente al Consorzio Industriale. L'obiettivo del progetto era quello di migliorare ed ottimizzare l'efficienza della filiera di raccolta differenziata della frazione secca dei rifiuti solidi urbani. Il contributo erogato per la realizzazione del progetto mirava a compensare gli impatti ambientali derivanti dalla costruzione di un impianto a ciclo combinato nel territorio del Consorzio industriale.

L'Unione dei Comuni del Basso Biferno si impegnava dal canto suo a coordinare il contributo di Energia Molise S.p.a. per la realizzazione di un sistema di raccolta differenziata nell'ambito territoriale degli otto Comuni dell'Unione e della relativa piattaforma di valorizzazione della frazione secca, oltre ad

¹⁹ Tutti i comuni aderenti all'Unione dei Comuni del Basso Biferno, ad esclusione del comune di Larino, sono soci del Consorzio per lo sviluppo Industriale della Valle del Biferno.

²⁰ Energia Molise s.p.a., società del gruppo Sorgenia, ha come oggetto sociale lo sviluppo, la produzione e la vendita di energia elettrica.

effettuare la supervisione e la gestione di tutte le attività necessarie per il corretto espletamento del Progetto.

Nel corso del progetto, l'Unione dei Comuni del Basso Biferno è riuscita a realizzare solamente la parte relativa all'implementazione del sistema di raccolta differenziata porta a porta nei comuni aderenti. Mentre, non è stato possibile effettuare la creazione della piattaforma per la valorizzazione della frazione secca, a causa dell'individuazione degli Ambiti ottimali da parte della Regione Molise avvenuta simultaneamente all'attuazione del progetto e che ha indicato il territorio del comune di Guglionesi (comune aderente all'U.C.B.B.) come destinatario di uno dei tre impianti regionali di discarica per rifiuti solidi urbani. Dunque, il contributo è stato interamente devoluto per la realizzazione del sistema di raccolta differenziata permettendo così l'abbassamento delle quote di partecipazione dei Comuni al progetto.

Nel 2009 i comuni di Campomarino, Guglionesi, Larino, Petacciato, Portocannone, San Giacomo degli Schiavoni, San Martino in Pensilis e Ururi, attraverso deliberazioni adottate dai rispettivi Consigli Comunali, hanno disposto il trasferimento della titolarità delle funzioni e dello svolgimento delle attività in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e la relativa gestione all'ente unionale, demandando alla stessa Unione l'espletamento di tutte le procedure per l'individuazione del soggetto a cui affidare il servizio.

Nel dicembre 2010 è stato approvato il Regolamento del servizio di raccolta differenziata "porta a porta" dei rifiuti urbani e assimilati nell'ambito del territorio dell'Unione, il quale ha subito successivamente diverse modifiche nel 2012 e nel 2019.

Il 1° ottobre 2010 è entrato nel vivo il servizio di raccolta differenziata porta a porta nell'U.C.B.B. che vedeva interessati i territori di Campomarino, Guglionesi, Larino, Petacciato, Portocannone, San Giacomo degli Schiavoni, San Martino in Pensilis e Ururi. La prima gestione del servizio rappresentava un banco di prova per la riorganizzazione del servizio di igiene urbana nell'area dei comuni dell'Unione. L'obiettivo preposto era quello di eliminare dalla sede stradale cassonetti, campane e contenitori di qualsiasi genere e dimensione e

passare alla raccolta domiciliare porta a porta che avrebbe portato a percentuali superiori di raccolta differenziata seguendo le normative stabilite dal Testo Unico sull'Ambiente. Le buone pratiche avevano infatti dimostrato che con il sistema "porta a porta" era possibile raggiungere in brevissimi tempi (uno o due anni) percentuali di raccolta differenziata altissime (60-70%) con una drastica riduzione della quantità di rifiuti da smaltire in discarica.

L'attivazione del servizio è stata gradualmente implementata per consentire ai singoli comuni una transizione progressiva dalla raccolta indifferenziata alla raccolta differenziata porta a porta. Il passaggio da un sistema indifferenziato dei rifiuti a uno differenziato, comportava infatti, un impatto significativo sui comuni, sia dal punto di vista economico, a causa dell'aumento progressivo dei costi, sia dal punto di vista organizzativo per consentire l'adattamento dell'utenza alla nuova modalità di raccolta dei rifiuti.

Come stabilito da contratto di servizio, nei comuni di Portocannone, Ururi, San Giacomo degli Schiavoni e San Martino in Pensilis, la transizione doveva essere completata entro il 1° novembre 2010, mentre nei territori di Campomarino, Guglionesi, Larino e Petacciato, entro il 1 dicembre 2010, con possibilità di proroghe motivate ed oggettive per garantire la continuità del servizio.

Dal 2012 anche i comuni di Montecilfone e Montenero di Bisaccia sono entrati a far parte della gestione in forma associata del servizio di raccolta differenziata porta a porta.

3.2.1 Le strategie di gestione adottate

L'Unione dei Comuni del Basso Biferno ha adottato la strategia del contracting-out per la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Per affidare il servizio a un soggetto terzo, è stato seguito il principio del mercato ricorrendo a una procedura aperta. L'Unione ha emesso quindi, un bando di gara corredato di un disciplinare tecnico e un capitolato speciale d'appalto, invitando le aziende interessate a presentare offerte per la gestione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani. La modalità richiesta nel bando per lo svolgimento del servizio è stata quella della raccolta differenziata porta a porta.

Successivamente, sono state valutate le proposte ricevute, e il soggetto vincitore è stato selezionato sulla base dei criteri definiti nel bando. L'azienda che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ha ottenuto l'appalto per la gestione del servizio. L'impresa appaltatrice è responsabile della gestione operativa del servizio, compresi la raccolta porta a porta, il trasporto e il trattamento dei rifiuti. Ai singoli comuni dell'Unione, invece, spetta l'imposizione e la riscossione della TARI.

Da quando i Comuni hanno conferito il mandato per la gestione dei rifiuti all'ente unionale, due sono stati i bandi emessi per l'affidamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Il primo bando, dal valore di 8.700.000,00 euro, è stato assegnato nel 2010 alla ditta TEKNEKO S.r.l.. Il contratto, dalla durata iniziale di 5 anni, è stato successivamente prorogato per ulteriori 4 anni. Il secondo bando pubblicato nel 2017, è stato aggiudicato alla ditta GIULIANI ENVIROMENT S.R.L. con sede a Campobasso. L'affidamento del servizio, dal valore di € 23.322.194,70, prevede una durata di 7 anni, con inizio il 1° marzo 2019 e scadenza il 28 febbraio 2026, con possibilità di prorogatio.

Il 1° maggio 2022, a seguito della cessione di un ramo d'azienda²¹ della GIULIANI ENVIROMENT S.R.L., l'appalto per la gestione del servizio di raccolta differenziata nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno è passato nelle mani di una nuova ditta, la tarantina IMPREGICO S.R.L..

La cessione del ramo d'azienda è stata formalizzata attraverso un atto notarile tra le due sopracitate aziende, senza dover procedere alla formulazione di un nuovo bando di gara da parte dell'Unione. Il cessionario, infatti, subentra in tutti i contratti aziendali del cedente, agli stessi patti e condizioni del contratto in corso d'esecuzione. Alla stazione appaltante, invece, spetta la responsabilità di verificare che la ditta subentrante abbia tutti i requisiti necessari per svolgere il

²¹ La cessione del ramo d'azienda è un'operazione che comporta il trasferimento di una articolazione funzionalmente autonoma dell'attività aziendale ad un'altra azienda.

servizio nel rispetto di quanto previsto nel bando di gara originariamente aggiudicato alla GIULIANI ENVIROMENT S.R.L.. È, altresì, importante sottolineare che il cambio del gestore non ha apportato variazioni alle modalità del servizio, il quale proseguirà nei quattro anni rimanenti alla scadenza del contratto stipulato con l'Unione dei Comuni del Basso Biferno.

Riassumendo, nel corso di poco più di un decennio l'Unione ha visto avvicinarsi tre ditte nella gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Dal 2010 al 2019 la ditta responsabile del servizio è stata la TEKNEKO S.R.L., seguita dalla GIULIANI ENVIROMENT S.R.L dal 2019 al 2022, dal 2022 fino alla scadenza del contratto, prevista nel 2026, la gestione del servizio è stata affidata alla IMPREGICO S.R.L..

Contemporaneamente all'alternarsi delle gestioni del servizio da parte delle ditte, anche alcuni comuni aderenti all'Unione hanno apportato significative modifiche sia per quanto riguarda la propria adesione alla gestione associata della raccolta dei rifiuti, sia per quanto riguarda la partecipazione stessa all'Unione dei Comuni. È il caso del comune di San Martino in Pensilis, che aveva aderito inizialmente alla gestione associata del servizio dei rifiuti porta a porta nel 2010 con la ditta TEKNEKO S.R.L., e che nel 2016 ha deciso di revocare, attraverso delibera del Consiglio Comunale, il trasferimento delle funzioni del servizio di raccolta dei rifiuti dalla gestione in forma associata. Questo comune, infatti, non ha partecipato al nuovo contratto di appalto iniziato nel 2019 e tuttora in vigore, scegliendo di gestire il servizio in autonomia, basandosi sulla propria tradizione di raccolta differenziata porta a porta cominciata già nel 2006, ben prima della scelta unionale. Tuttavia, sono recenti i tentativi di rientrare a far parte della gestione in forma associata del servizio, ritenuta più conveniente rispetto alla gestione indipendente.

L'altra modifica all'assetto iniziale è avvenuta per decisione del comune di Campomarino (tra i comuni fondatori dell'U.C.B.B.) di fuoriuscire dall'Unione dei Comuni del Basso Biferno. L'iter avviato nel 2019 è stato formalizzato ufficialmente il 1° gennaio 2021. Tuttavia, poiché al momento della stipula del contratto con la ditta appaltatrice del servizio di raccolta differenziata porta a

porta, Campomarino era ancora parte dell'Unione, il comune continua ad usufruire del servizio gestito dalla IMPREGICO S.R.L. fino alla scadenza del contratto di appalto vigente prevista nel 2026.

3.3 Il contratto d'appalto

Il contratto tra l'ente appaltante e l'impresa appaltatrice si compone dei seguenti documenti:

- a) un "Capitolato Speciale d'Appalto", firmato per accettazione dalla Ditta aggiudicataria, il quale definisce in dettaglio le specifiche tecniche, le modalità operative, gli obiettivi e i requisiti richiesti per l'esecuzione del servizio di raccolta differenziata porta a porta.;
- b) un "Disciplinare Tecnico", firmato per accettazione dalla Ditta aggiudicataria, che fornisce nel dettaglio requisiti e normative che l'appaltatore deve seguire durante l'esecuzione di un servizio per garantire gli standard richiesti. Viene redatto in base ai dati riguardanti le caratteristiche socio-demografiche, urbanistiche, morfologiche e produttive del territorio comunale, e definite in base alle utenze attualmente servite sul territorio.;
- c) il Piano Programma Organizzativo (PPO) di esecuzione del servizio proposto dalla Ditta aggiudicataria in sede di gara ed eventuali altri documenti tecnici del progetto offerta;
- d) l'elenco delle proposte migliorative ed integrative offerte dalla Ditta aggiudicataria in sede di gara;
- e) il cronoprogramma, che rappresenta una pianificazione temporale delle attività e delle fasi che devono essere completate nel corso dell'applicazione contrattuale.

La lettura congiunta di tali documenti è fondamentale per comprendere gli obiettivi e gli scopi perseguiti dall'Ente per l'affidamento del servizio e le linee guida che la ditta appaltatrice è tenuta a seguire per l'esecuzione della raccolta e del trasporto dei rifiuti nell'Unione dei comuni del Basso Biferno. La ditta

appaltatrice può presentare azioni integrative e migliorative rispetto agli standard tecnici minimali descritti nel disciplinare che sono oggetto di valutazione tecnica in sede di gara.

A seguito della prima esperienza dell'affidamento alla TEKNECO S.R.L del servizio di raccolta porta a porta dei rifiuti, con il secondo appalto (aggiudicato originariamente alla ditta GIULIANI S.R.L. e poi affidato all'IMPREGICO S.R.L.) l'Unione dei Comuni del Basso Biferno ha puntato a raggiungere obiettivi più ambiziosi. Si ricorda che la cessione del ramo d'azienda non ha comportato variazioni al contratto, per cui la ditta subentrante IMPREGICO S.R.L. deve sottostare agli stessi patti e condizioni della ditta aggiudicataria GIULIANI ENVIROMENT S.R.L..

Verranno quindi approfondite le modalità di organizzazione, gli obiettivi e le caratteristiche generali del servizio di gestione dei rifiuti contenute nel contratto d'appalto vigente iniziato nel 2019.

Va precisato, che alcune delle disposizioni previste nel contratto non sono state rispettate dalla ditta appaltatrice, ciò comportando il sollevamento di questioni riguardanti il mancato adempimento contrattuale e la necessità di attuare azioni correttive da parte dell'ente appaltante. Eventuali considerazioni sul tema costituiscono utili spunti di riflessione in vista del prossimo contratto d'appalto.

3.4 Caratteristiche generali e organizzazione del servizio vigente

L'obiettivo primario dei Comuni dell'Unione, si legge nella premessa del Disciplinare Tecnico allegato al Capitolato speciale d'appalto, è quello di "realizzare una gestione efficace, efficiente ed economica del servizio di igiene urbana dei rifiuti per l'intero territorio comunale, coinvolgendo l'utenza e l'Impresa Aggiudicataria, prevedendo quindi un sistema in cui le responsabilità di risultato siano condivise tra i diversi soggetti coinvolti nel buon esito del servizio" (Disciplinare Tecnico U.C.B.B., ottobre 2016) .

L'art. 7 del Capitolato speciale d'appalto descrive le modalità minime obbligatorie di espletamento dei servizi che l'impresa appaltatrice è tenuta a rispettare:

- garantire ai Comuni un servizio ottimale non inferiore agli standard indicati nel Disciplinare Tecnico, con una media annua non inferiore al 65%;
- svolgere il servizio di norma prevalentemente in orario diurno, anche su più turni, quindi evitando, se non in accordo con l'Ente, raccolte in orari prevalentemente notturni;
- garantire un continuo rapporto con le utenze, anche tramite la gestione di un ecosportello e servizio telematico a disposizione dell'utenza;
- organizzare giri di raccolta per flussi merceologici separati e non mescolando i rifiuti.

Orario e calendario di raccolta

In riferimento agli orari di raccolta dei rifiuti, il servizio deve iniziare entro e non oltre le ore 6.00 e deve concludersi in un orario compatibile con gli orari di chiusura dei siti di conferimento. Ciò implica che i contenitori devono essere conferiti dalle utenze entro le ore 6:00 del giorno di raccolta specificato nel calendario.

La ditta appaltatrice è tenuta a redigere un calendario di raccolta porta a porta per il ritiro delle utenze domestiche uguale per tutti i comuni dell'U.C.B.B. che deve essere distribuito a tutta la popolazione. Eventuali comunicazioni in ordine di variazioni al calendario devono essere segnalate dalla ditta stessa ai Comuni che devono darne avviso all'utenza.

Nel calendario devono essere contenute tutte le informazioni utili a consentire la fruizione del servizio di raccolta dei rifiuti e raccolta differenziata da parte degli utenti oltre a prevedere, per ogni giorno dell'anno e per ogni zona di territorio, il servizio per ogni materiale di raccolta, esplicitando anche i giorni di raccolta per le prestazioni aggiuntive del servizio domiciliare (Art. 29 - Calendario dei servizi, comunicazione e applicazione informative, Capitolato Speciale d'appalto giugno 2017).



Figura 14: calendario della raccolta porta a porta in vigore dal 10 luglio 2023

Per le utenze non domestiche sensibili, in quanto grossi produttori di rifiuti, dovrà essere garantito il raddoppio delle frequenze standard di raccolta previste per le utenze non domestiche, anche in funzione della stagionalità o meno dell'attività stessa.

Nella classificazione delle utenze sensibili o critiche sono comprese anche le utenze non domestiche che incidono nelle aree di Campomarino Lido, Marina di Montenero di Bisaccia, Petacciato Marina per la stagione estiva che va dal 15 Maggio al 15 Settembre.

Si intendono sempre utenze sensibili o critiche le utenze come Comunità quali Carceri, Ospedali, Strutture Sanitarie e simili, grandi utenze commerciali, per tutto il periodo annuale.

Modalità di conferimento e raccolta dei rifiuti

Le tipologie di rifiuto che vengono prelevate attraverso il sistema domiciliare porta a porta per tutte le utenze domestiche e non domestiche sono:

- la frazione denominata secco residuo
- la frazione organica
- le frazioni di rifiuto recuperabili, carta, cartone, plastica, vetro e imballaggi in metallo
- pannolini e pannoloni

Per quanto riguarda le utenze domestiche situate nelle aree rurali non è prevista la raccolta della frazione organica da parte dell'impresa appaltatrice. Era stato previsto un sistema di compostaggio domestico come offerta migliorativa della ditta appaltatrice che, però non è stato richiesto da nessuna utenza.

Il servizio di raccolta della frazione del rifiuto denominato "imballi in metallo" (alluminio, acciaio, banda stagna) è svolto in modo congiunto con la frazione della plastica.

Il servizio di raccolta domiciliare deve essere effettuato prevalentemente attraverso contenitori monoutenza dedicati alle singole utenze e distinti per tipologia di rifiuto. Qualora l'utenza del servizio di raccolta domiciliare sia localizzata in palazzine, condomini o case rurali afferenti ad un'unica strada privata, lo svolgimento del servizio può avvenire con la dislocazione di appositi contenitori pluriutenza di adeguate capacità volumetriche.

Nonostante i contenitori destinati alla raccolta domiciliare siano stati già consegnati alle utenze nel corso del primo appalto, la nuova impresa appaltatrice

è tenuta ad integrare le forniture alle utenze ai fini del rispetto degli standard tecnici minimali. I contenitori devono essere di colore conforme a quelli già utilizzati per le raccolte differenziate dei rifiuti urbani e ogni contenitore deve essere provvisto di un codice di riconoscimento (es. tramite codice a barre e/o transponder), identificativo per le utenze, la cui inizializzazione è a carico dell'impresa appaltatrice. I contenitori già conferiti alle utenze presenti sul territorio sono già dotati di trasponder. Spetta all'impresa appaltante valutare la compatibilità con il proprio sistema di raccolta dati ed eventualmente provvedere alla predisposizione dei contenitori già esistenti laddove necessario.



Figura 15: contenitori monoutenza per tipologia di rifiuto in dotazione all'utenza

I contenitori devono essere collocati sulla pubblica via o nei pressi di essa o in alternativa, il condominio deve consentire l'accesso alla proprietà condominiale, nelle immediate vicinanze dell'ingresso privato senza costituire intralcio per il pubblico transito. Laddove sussistano problemi di viabilità dei mezzi di raccolta (es. centri storici), le utenze potranno conferire presso isole ecologiche stradali informatizzate.

Per gli uffici pubblici e le scuole, il ritiro dei rifiuti deve essere effettuato presso aree interne alle utenze, eventualmente localizzando all'interno delle recinzioni di tali utenze i necessari e relativi contenitori, senza pretesa alcuna di maggiori compensi da parte dell'impresa appaltatrice.

Sono previste alcune situazioni particolari in cui l'Ente può rendere obbligatorio l'intervento di raccolta da parte dell'impresa all'interno delle proprietà private.

Ad esempio, in contesti come il territorio di Campomarino Lido, per questioni legate al decoro urbano o alle caratteristiche insediative, l'Ente può concordare con il condominio l'obbligo di posizionare i contenitori nei pressi del confine con l'area pubblica, garantendo l'accesso nell'area condominiale.

La gestione del servizio di raccolta dei rifiuti deve tenere conto anche delle specificità delle abitazioni situate nell'area rurale, fornendo contenitori di maggiore volumetria che contribuiscono a ridurre la necessità di trasportare frequentemente i rifiuti a causa delle maggiori distanze. I contenitori devono essere posizionati in luoghi strategici per agevolare il carico degli addetti e migliorare l'efficienza operativa.

Durante le operazioni di svuotamento dei contenitori o sacchi della raccolta domiciliare, spetta all'Impresa Appaltatrice il compito di verificare eventuali errori di conferimento commessi dagli utenti. In presenza di tali errori, a meno che non siano motivati da questioni legate alla salubrità dei luoghi, non si procederà al ritiro dei rifiuti. Il mancato ritiro a causa di errori di conferimento dovrà essere segnalato dagli addetti alla raccolta attraverso un talloncino apposto sui contenitori o sui sacchi indicante la ragione del mancato ritiro. Tale processo non solo contribuisce a mantenere chiarezza e trasparenza nella gestione del servizio di raccolta, ma può anche sensibilizzare gli utenti riguardo alle corrette modalità di conferimento dei rifiuti, incoraggiando comportamenti più conformi alle disposizioni contrattuali e ambientali.

È cura dell'impresa appaltatrice del servizio provvedere affinché nella fase di raccolta e di trasporto dei rifiuti, non cadano residui lungo le strade; qualora ciò avvenisse, sarà obbligo dell'I.A. rimuovere immediatamente qualunque residuo. Contestualmente alla raccolta deve essere garantita la pulizia dell'area pubblica utilizzata dall'utenza quale sito di deposito del rifiuto fino alla raccolta da parte dell'I.A. Ciascuna utenza domestica, non domestica, singola o condominiale ha l'obbligo di provvedere alla pulizia del contenitore rigido. L'operatore della raccolta provvede al ritiro del materiale depositato e ha l'obbligo di pulire il punto di conferimento.

In occasione di mercati, fiere, feste, manifestazioni in genere l'impresa è tenuta a fornire e svuotare un congruo numero di contenitori provvisori per la raccolta

dei rifiuti in maniera differenziata, secondo le indicazioni dell'Ente. Le operazioni di pulizia e spazzamento saranno assicurate autonomamente dai singoli comuni. In occasione dei mercati le operazioni dovranno essere svolte al termine degli stessi. L'impresa appaltatrice è tenuta a garantire il servizio per le manifestazioni promosse dai Comuni o dagli stessi patrocinate con oneri compresi, quindi, nel canone d'appalto, ciò anche se alcuni interventi sono da eseguirsi in giornate festive o in turno notturno, ed ubicati anche contemporaneamente in più luoghi/frazioni. I servizi devono essere assicurati al termine della manifestazione e comunque entro le ore 6:30 del giorno seguente nell'ambito del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti.

Rifiuti urbani pericolosi

I rifiuti urbani pericolosi come pile esauste, farmaci scaduti, etc devono essere conferiti in contenitori specifici posizionati presso le utenze che commerciano tali tipologie di rifiuto o in altre localizzazioni stabilite dall'Ente. Il servizio di raccolta deve essere eseguito con cadenza minima anche con contenitori solo parzialmente riempiti, e comunque ogni qualvolta il contenitore dovesse risultare pieno. La raccolta deve essere svolta tramite appositi veicoli attrezzati e autorizzanti al trasporto di materiali pericolosi.

RAEE, rifiuti ingombranti e scarti verdi

Il servizio predisposto dall'ente nel Disciplinare tecnico prevede il ritiro a domicilio dei RAEE²² (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) e dei rifiuti ingombranti su chiamata tramite numero verde messo a disposizione dell'utenza con risposta diretta da parte di un operatore nella fascia oraria dalle 9.00 alle 18.00. L'evasione delle richieste da parte della ditta che gestisce il servizio deve avvenire entro sette giorni, mentre la richiesta dell'utenza per il

²² I RAEE sono identificati dall'art. 227, lettera a), del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche che per un corretto funzionamento dipendono dall'energia elettrica e appartengono a una delle seguenti categorie: grandi elettrodomestici; piccoli elettrodomestici; apparecchiature informatiche e per telecomunicazioni; apparecchiature di consumo; apparecchiature di illuminazione; strumenti elettrici ed elettronici (ad eccezione degli utensili industriali fissi di grandi dimensioni); giocattoli e apparecchiature per lo sport e per il tempo libero ed altri.

singolo ritiro non potrà eccedere il numero di tre pezzi per rifiuti ingombranti e RAEE.

In caso di segnalazioni di necessità o anomalie connesse al servizio di igiene urbana sono stati messi a disposizione dell'utenza anche un numero fax e un indirizzo e-mail direttamente gestiti dalla ditta appaltatrice.

La fase di trasporto agli impianti di stoccaggio/deposito, di smaltimento o trattamento, con annessi i costi di smaltimento/trattamento sono compresi nel servizio.

Anche per gli scarti verdi (sfalci, potature, eccetera) prodotti dalle utenze domestiche o provenienti dalla manutenzione del verde svolta dai Comuni o da società partecipate dei Comuni, è previsto il ritiro a domicilio su chiamata all'apposito numero verde con evasione delle richieste entro 15 giorni.

Rifiuti abbandonati

È a carico della ditta appaltatrice anche la rimozione dei rifiuti ingombranti e di qualunque altro rifiuto abbandonato sul suolo pubblico, classificato come urbano ai fini della raccolta. La rimozione deve avvenire entro e non oltre le 24 ore successive alla segnalazione da parte dell'ente, per un minimo di 12 interventi annui per comune oltre 30 interventi da realizzarsi durante il periodo estivo, o a discrezione della stazione appaltante, nelle aree dei comuni costieri di Campomarino (12), Montenero di Bisaccia (12), Petacciato (6).

Nel caso in cui determinate aree risultassero di frequente smaltimento abusivo, la Ditta può richiedere al Comune di competenza l'autorizzazione per l'installazione di sistemi di video sorveglianza. Fermo restando, ove richiesto, che i relativi dati dovranno essere affidati alla Polizia Municipale per azioni di competenza, le spese di installazione, autorizzazione e gestione del sistema resteranno totalmente a carico della Ditta.

Isole ecologiche stradali informatizzate

Sui territori dei Comuni che usufruiscono del servizio in forma associata era stata inizialmente prevista l'installazione di 14 isole ecologiche stradali

informatizzate di cui quattro nell'area denominata Marina di Montenero, interamente servita dalle isole ecologiche informatizzate e due nella zona di Campomarino Lido, mentre in tutti gli altri comuni dell'Unione è stata installata una sola isola ecologica informatizzata. In seguito per opportune, esigenze in alcuni comuni, come nel caso di Campomarino Lido, è stata prevista l'installazione di ulteriori isole ecologiche informatizzate. Queste sono caratterizzate da un numero di contenitori non inferiore a 5 (cinque) per isola, distribuiti nelle cinque tipologie di materiali (secco residuo, frazione organica, carta/cartone, plastica/metalli, vetro) e sono dotate di sistemi informatizzati come lettore di riconoscimento di badge/tessere per l'identificazione delle utenze e sistema di rilevazione della quantità di rifiuti.



Figura 16: Isola ecologica informatizzata Comune di Larino

In alcuni comuni, a causa dell'uso inappropriato e dei conseguenti disagi dovuti a questo, sono state spostate all'interno dei centri di raccolta comunali.

I Centri di Raccolta

In ogni comune dell'Unione è presente un Centro di Raccolta che integra ed amplia i servizi di igiene urbana. Questi sono predisposti in aree individuate dai Comuni e la loro gestione è a carico della ditta appaltatrice, che deve garantire l'apertura del Centro di Raccolta e la presenza continua di un proprio addetto negli orari di apertura a disposizione dell'utenza per i conferimenti dei rifiuti.

Ogni centro di raccolta predispone di un orario settimanale di apertura che può variare da comune a comune.

I centri di raccolta sono aree controllate al cui interno sono posizionati appositi contenitori, nei quali l'utenza iscritta può effettuare il conferimento diretto di materiali di rifiuto differenziato, opportunamente separato. Sono accettati anche i rifiuti da scarto verde e i rifiuti ingombranti. A partire da novembre 2023 nei Centri di Raccolta dei comuni di Guglionesi, Larino, Montenero e Petacciato è possibile conferire anche i RAEE (Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche), ampliando così le opzioni di smaltimento responsabile dei rifiuti. Per ogni conferimento deve essere indicato anche il tipo di materiale conferito e il relativo peso. I dati registrati dalla ditta appaltatrice in un archivio elettronico sono settimanalmente trasferiti all'Ente.

L'ecosportello

Nell'appalto era prevista l'attivazione di un "ecosportello" da predisporre in uno dei comuni dell'unione, pensato dall'ente appaltante come un punto di relazione con l'utenza, che permettesse ai cittadini di ricevere informazioni e materiali relativi al servizio di raccolta dei rifiuti in merito a modalità di conferimento dei rifiuti, orari, tipi di materiali oggetto di raccolta, richiedere l'assegnazione o la sostituzione di contenitori, prenotare i servizi a chiamata, ottenere informazioni sull'ubicazione e sugli orari di apertura del Centro di Raccolta, segnalare eventuali disservizi e presentare reclami.

L'ecosportello è stato posto presso il comune di Guglionesi, ma essendo collocato in una zona fuorimano, non è fruito dall'utenza, per questo non assolve all'originaria funzione prevista dall'appalto.

Piano di comunicazione e start up dei servizi

L'impresa appaltatrice è responsabile di tutte le iniziative di comunicazione, compresa la realizzazione di campagne di comunicazione e sensibilizzazione presso l'utenza all'avvio del servizio, la distribuzione del calendario di raccolta e la comunicazione di eventuali cambiamenti apportati ad esso, la gestione di comunicazioni all'Amministrazione comunale circa le anomalie del servizio, ecc. Dal contratto d'appalto era previsto che la ditta appaltatrice avrebbe dato ai Comuni e a tutte le utenze la disponibilità di fruire in forma gratuita di un'applicazione informativa per dispositivi Android ed Apple (smartphone e tablet) al cui interno era contenuto il glossario / dizionario dei rifiuti aggiornato in base alle indicazioni degli utenti e il calendario delle raccolte domiciliari, anche differenti su più zone dello stesso Comune. L'app doveva essere interattiva con gli utenti, per permettere una comunicazione bidirezionale tra Cittadini ed Ente. Questa è stata inizialmente attivata ma non ha raggiunto gli obiettivi sperati cadendo in disuso dopo poco tempo a causa di diverse problematiche tecniche e per il mancato coinvolgimento dell'utenza.

Vigilanza e controllo dell'ente

L'Ente provvede alla vigilanza ed al controllo dei servizi nominando a tal fine il Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC) ai sensi dell'articolo 111, comma 2, del D.lgs. 50/2016. Il Direttore dell'esecuzione, nonché gli eventuali assistenti dello stesso, possono dare disposizioni anche verbali, nei casi di urgenza, per quanto riguarda le normali istruzioni di dettaglio, salvo formalizzazione con ordine scritto, entro il primo giorno successivo.

In caso di inadempienza agli obblighi contrattuali assunti rilevati dal Direttore dell'esecuzione del contratto, l'I.A. sarà passibile di sanzioni pecuniarie da applicarsi su proposta del responsabile dell'Ufficio.

Resta comunque a carico dell'impresa appaltatrice l'obbligo di ovviare al disservizio rilevato nel più breve tempo possibile, e comunque non oltre il giorno successivo a quello di contestazione dell'infrazione.

Aggiornamento dei dati

Per valutare l'efficacia e l'efficienza del servizio, l'Unione dei Comuni monitora l'andamento della raccolta attraverso una banca dati che il soggetto gestore è tenuto ad aggiornare, mese per mese, con le quantità (kg) e le tipologie di rifiuti prodotti e le percentuali di raccolta differenziata. Questi dati sono funzionali per l'Ente per redigere il MUD, il Modello Unico di Dichiarazione ambientale, uno strumento di rendicontazione ambientale obbligatorio in cui vengono dichiarate le attività di gestione dei rifiuti prodotti dalle imprese e dagli enti che gestiscono tali servizi al fine di promuovere la corretta raccolta differenziata e la riduzione dell'impatto ambientale legato alla produzione di rifiuti.

3.5 Gli obiettivi stabiliti e i risultati raggiunti in termini di raccolta differenziata

Nel Disciplinare di gara e nel Capitolato speciale d'appalto è stato richiesto al nuovo gestore del servizio di garantire in ogni Comune associato un risultato di raccolta differenziata non inferiore al 65% medio annuo a partire dal 2017, e comunque non inferiore al dato consuntivo 2015 a partire dal secondo anno di avvio del servizio, calcolato con il metodo di cui al Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 26 maggio 2016 "Linee Guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani", mantenendo, come minimo, tale risultato per ogni anno successivo²³, attraverso:

- un aumento generalizzato dell'efficienza sia del sistema di raccolta rifiuti indifferenziati sia dei servizi di raccolta differenziata;
- un aumento generalizzato dell'efficienza dei servizi complementari;
- l'eliminazione dal territorio dei Comuni associati di qualunque cassonetto a libero accesso;
- il miglioramento dei risultati raggiunti in tema di raccolta differenziata sia a livello quantitativo, aumentando la percentuale di raccolta

²³ Come stabilito nell'art.15 del capitolato speciale d'appalto pubblicato dall'Unione dei Comuni del Basso Biferno nel giugno 2017

differenziata, sia a livello qualitativo, aumentando la qualità del materiale raccolto in modo differenziato ed avviato al riciclo;

- l'attivazione di un sistema di contabilizzazione dei comportamenti delle singole utenze che permetta in futuro di sviluppare una tariffazione puntuale della gestione dei rifiuti.

Contestualmente, l'Unione dei Comuni del Basso Biferno ha stabilito che il canone non subisca variazioni nel primo anno di gestione del servizio. Tutte le iniziative rivolte a perseguire tali obiettivi come campagne di comunicazione, comunicazioni e segnalazioni all'Amministrazione comunale circa anomalie di servizio, ecc, restano a carico dell'impresa appaltatrice. Pertanto, non potranno essere richieste deroghe o modifiche a quanto fissato.

Per calcolare la percentuale di raccolta differenziata raggiunta è necessario fare il rapporto tra la sommatoria dei pesi delle frazioni merceologiche raccolte in modo differenziato, considerando sia quelle destinate a recupero sia quelle avviate a smaltimento, e la quantità dei rifiuti urbani complessivamente prodotti:

$$\%RD = \frac{\sum RD Rec + \sum RD Smalt}{Produzione RU}$$

Attraverso i dati ufficiali Ispra (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) sulle percentuali di raccolta differenziata, è possibile avere un quadro generale dell'evoluzione della raccolta differenziata nei Comuni dell'U.C.B.B..

Confrontando le percentuali di raccolta differenziata nella sola provincia di Campobasso tra il 2010 e il 2021 si nota che in quasi undici anni la percentuale di raccolta differenziata è passata da meno del 25% (figura 17) a percentuali comprese tra il 55% e il 75% (figura 18) nella maggior parte dei comuni della provincia.

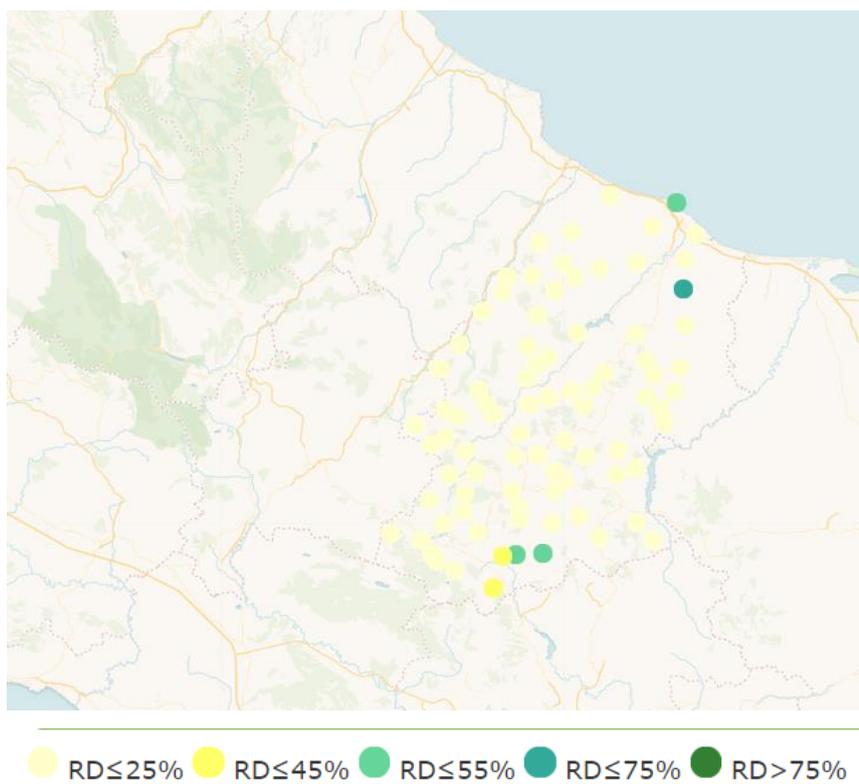


Figura 17: Percentuali comunali di raccolta differenziata della provincia di Campobasso, anno 2010 (fonte Ispra)

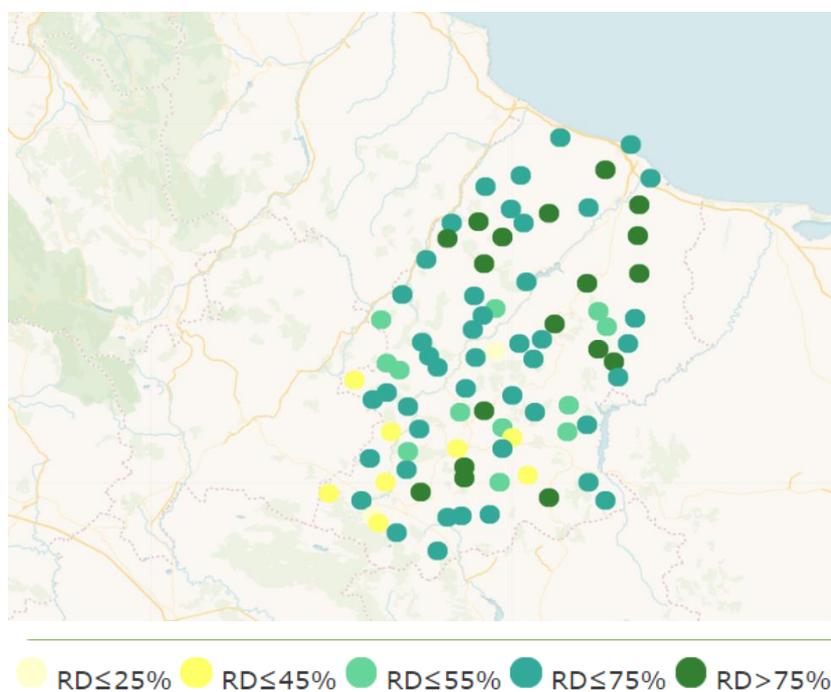


Figura 18: Percentuali comunali di raccolta differenziata della provincia di Campobasso, anno 2021 (fonte Ispra)

È interessante notare il caso di San Martino in Pensilis che già nel 2010, prima ancora di entrare a far parte della gestione associata, riportava una elevata percentuale di raccolta differenziata (63,05%). La crescita ulteriore della percentuale di raccolta differenziata nel corso degli anni, che ha raggiunto l'84,24% nel 2021, dimostra una virtuosa gestione del servizio, legata per l'appunto, a una lunga tradizione della raccolta differenziata porta a porta. Nonostante non faccia più parte del servizio in forma associata, San Martino in Pensilis è un esempio rilevante di come le pratiche sostenibili possano essere radicate nelle comunità e portare risultati significativi nel tempo.

Se si guarda poi, alle percentuali di raccolta del 2021 nei comuni dell'Unione che gestiscono il servizio in forma associata insieme a quelle del comune di Campomarino, si riscontra che cinque comuni su nove presentano percentuali maggiori o uguali al 75%: Ururi (79,90%), Montecilfone (75,90%), Larino (75,50%), San Giacomo degli Schiavoni (75,40%), Portocannone (75,30%). Questi dati superano significativamente l'obiettivo stabilito dall'Unione in accordo con la ditta appaltatrice di garantire un risultato di raccolta differenziata non inferiore al 65% medio annuo tanto che i comuni di Ururi, Larino, Montecilfone e San Giacomo degli Schiavoni sono tra i 27 comuni molisani che hanno ricevuto il premio "Comune riciclone 2022"²⁴ istituito da Legambiente per i risultati di raccolta differenziata raggiunti nel 2021.

I comuni costieri di Petacciato (73,80%) e di Montenero di Bisaccia (67,70%) si mantengono in linea con l'obiettivo prefissato, mentre i comuni di Guglionesi (63,40%) e Campomarino (59,20%) registrano percentuali inferiori al 65%, dimostrandosi al di sotto degli standard previsti.

²⁴ Premio assegnato dal 2016 ai comuni che contengono la produzione di rifiuto da avviare a smaltimento entro i 75 kg/ab/anno, i cosiddetti Comuni Rifiuti Free

	% DIFFERENZIATA								
2023	Campomarino	Guglionesi	Larino	Montecilfone	Montenero	Petacciato	Portocannone	San Giacomo	Ururi
GEN	63,02	73,22	71,29	85,11	74,86	77,48	74,97	83,84	91,21
FEB	58,96	74,05	63,71	84,35	78,10	75,74	73,32	82,60	89,00
MAR	58,22	76,10	65,80	83,75	80,56	78,62	72,03	81,21	87,31
APR	59,22	69,61	70,59	82,40	67,99	69,36	74,41	79,26	88,96
MAG	69,99	69,26	67,26	79,26	79,93	78,93	74,55	82,72	86,38
GIU	49,93	69,79	64,70	80,00	73,03	76,77	71,37	75,60	87,62
LUG	40,79	67,54	71,45	82,19	69,69	82,86	82,05	77,44	87,19
AGO	36,38	77,59	73,34	84,23	66,71	76,94	70,98	83,99	89,39
SET	51,17	74,42	70,60	84,31	75,42	75,26	75,02	80,33	88,07
OTT	68,73	74,55	69,51	77,42	79,31	83,41	82,74	88,67	89,46
NOV	60,23	72,05	61,91	85,69	77,05	72,66	76,10	83,84	90,78
DIC	57,14	74,00	65,73	81,18	84,02	79,14	73,25	83,55	91,96
TOT. ANNO	52,61	72,72	68,14	82,79	75,16	77,47	75,42	82,47	88,93

Tabella 2: percentuali raccolta differenziata dei Comuni associati mese per mese e totale annuale 2023 (fonte: dati Unione dei Comuni del Basso Biferno)

Dati più recenti e aggiornati risalenti al 2023, forniti dalla Banca dati dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno (Tabella 2) riflettono invece una situazione decisamente migliorata nella maggior parte dei comuni. Sette su nove presentano percentuali superiori al 75% evidenziando un notevole progresso. Alcuni comuni, come Guglionesi, hanno registrato un considerevole aumento di RD passando dal 63,40% del 2021 al 72,72% nel 2023. Ururi arriva a sfiorare il 90% confermandosi un comune molto attento alle pratiche sostenibili. Tuttavia, per quanto riguarda Larino, i dati sono in controtendenza rispetto al 2021, si osserva infatti un netto calo dal 75,50% del 2021 al 68,14% nel 2023. Questo dato, sicuramente non incoraggiante, suggerisce la necessità di un'ulteriore attenzione alla gestione della raccolta differenziata per riallinearsi agli standard degli altri comuni associati.

Nel caso di Campomarino invece, i dati del 2023 confermano ancora una volta risultati deludenti, con una percentuale di RD del 52,61% di gran lunga inferiore all'obiettivo del 65% stabilito dal Capitolato speciale d'appalto e in netto

peggioramento rispetto anche al 2021. Percentuali decisamente non in linea con quelle degli altri comuni, che sottolineano come Campomarino sia un'eccezione all'interno della gestione associata della raccolta differenziata nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno. Ciò evidenzia la necessità di indagini più approfondite e di azioni correttive volte a migliorare le performance nella raccolta differenziata.

Nei paragrafi che seguono verranno approfondite le criticità emerse dal servizio con un focus particolare sul caso Campomarino Lido.

3.6 Le criticità emerse

Dalle attività di controllo e vigilanza operate dal Direttore d'esecuzione del Contratto (DEC) per conto dell'Ente, sono emerse diverse criticità nel corso dell'attuazione del servizio di gestione dei rifiuti nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno. Tali criticità sono oggettivamente riscontrabili dai report e dai documenti redatti dal DEC durante la sua attività di controllo.

Le maggiori problematiche riscontrate nel servizio sono principalmente quattro:

- 1) la definizione della raccolta degli scarti verdi
- 2) la gestione degli abbandoni su aree demaniali e strade provinciali
- 3) le compostiere di comunità
- 4) la gestione dei rifiuti a Campomarino Lido

La definizione della raccolta degli scarti verdi

Per quanto riguarda la raccolta degli scarti verdi, prevista nel disciplinare, sono state riscontrate inizialmente difficoltà relativamente alla classificazione di questi da parte del soggetto gestore, che più volte ha sollecitato l'Ente per chiarimenti a proposito della raccolta e dello smaltimento di tali rifiuti.

Ai sensi del disciplinare (pag. 19), si intendono rifiuti verdi quei rifiuti derivanti da attività di manutenzione del verde privato (sfalci, potature, eccetera), compresi quelli provenienti dalla manutenzione del verde svolta dai Comuni o società partecipate dei Comuni.

Il DEC, in risposta ai dubbi sollevati dal soggetto gestore ha chiarito più volte tale punto sottolineando che: “in merito alla provenienza del verde da giardini o aere di privati e cioè di utenze domestiche, se l’attività è svolta all’interno di una utenza domestica da azienda o lavoratore autonomo il rifiuto prodotto (il verde costituito da sfalci, ramaglie ecc.) non si configura come rifiuto urbano ma speciale e rimane a carico del soggetto che ha effettuato la manutenzione del verde provvedere al corretto smaltimento. In caso di abbandono da parte dei predetti soggetti si incorre nella ipotesi di reato sanzionato dall’art 256 del D.lgs 152/2006. Contrattualmente invece, se il rifiuto origina da manutenzione del verde svolta in proprio dai Comuni o da società partecipate dei Comuni, questo sarà conferito al gestore presso il centro di raccolta” (nota del DEC alla Giuliani Enviroment S.r.l. del 17 aprile 2020).

Il DEC ha, inoltre, precisato che il rifiuto che deve essere ritirato consiste essenzialmente in taglio dell'erba, rami secchi o freschi di alberi e piante, fronde recise, mentre si conviene che non possano essere raccolti alberi intesi come tronco d'albero. Il servizio in carico al gestore comprende anche la fase di trasporto agli impianti di smaltimento o trattamento, compresi i costi di smaltimento/trattamento.

Lo stesso DEC, dopo aver monitorato attentamente la situazione ha proposto alla ditta appaltatrice una variante della gestione del rifiuto “Verde”, contestualmente a quanto stabilito nel Capitolato d'appalto, a fronte delle numerose richieste di ritiri di sfalci e potature, in alcuni periodi e in alcune località della costa, dove le esigenze di raccolta sono maggiori di quelle che il servizio inizialmente progettato riesce a garantire. In aggiunta, sono stati segnalati ingenti quantitativi di rifiuti da scarto verde accumulati lungo i cigli delle strade e numerosi abbandoni di rifiuti anch'essi provenienti da materiale di scarto verde. Questo attesta che il periodo stabilito dal contratto è insufficiente per coprire la normale esigenza delle utenze specialmente nei comuni costieri dove è maggiore l'attività di manutenzione del verde pubblico. Per sopperire a tale problematica la variante proposta alla ditta appaltatrice prevede di eseguire il ritiro del verde con la frequenza di 3 volte a settimana indipendentemente dal quantitativo conferito, anche senza prenotazione qualora il rifiuto sia depositato nei pressi dell'utenza

in sacchi o in cumuli, purché non sia mischiato con altri rifiuti e non costituisca evidente abbandono.

La gestione degli abbandoni su strade demaniali e provinciali

Un'altra criticità riscontrata riguarda la gestione dei rifiuti abbandonati su strade provinciali e demaniali per la quale sono state sollevate questioni di competenza e responsabilità dal soggetto gestore del servizio. Per dirimere la questione si è reso necessario l'intervento del DEC che, attraverso il parere del MASE (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica) e della giurisprudenza amministrativa, ha chiarito tale punto di incertezza ai fini di una corretta gestione della rimozione degli abbandoni.²⁵

Dal parere 76963 del 12 maggio 2023 del MASE (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica), su interpello attinente alla gestione dei rifiuti abbandonati su strada, emerge che i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade e relative pertinenze, situate all'interno del territorio comunale, di proprietà o in concessione/gestione ad Enti terzi (Provincia, ANAS, Consorzi vari, ecc.) sono classificati come rifiuti urbani e pertanto come tali devono essere gestiti. La normativa riguardante i rifiuti va letta in combinato disposto con l'articolo 198 del D.Lgs. 152/2006 che assegna ai Comuni la competenza per la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti urbani. La giurisprudenza amministrativa ha sempre interpretato che nei casi di rifiuti abbandonati su strade di competenza di enti diversi dai Comuni, occorre fare riferimento agli obblighi dell'articolo 14 del D.Lgs. 285/1992, richiedendo all'ente proprietario di rimuovere i rifiuti e sostenere i relativi costi. Dunque, i Comuni con appositi regolamenti, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità, dispongono le misure inerenti a "tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani e, nello specifico, ai sensi del comma 2 del citato articolo 198, le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani

²⁵ Nota del DEC del 23 maggio 2023 indirizzata al Presidente dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, al Rup dell'Unione dei comuni del Basso Biferno, ai Sindaci Agli Assessori all'Ambiente, ai tecnici degli uffici competenti dei comuni serviti

nonché le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani all'interno del proprio territorio. Al fine di provvedere alla regolazione dei servizi pubblici locali di propria titolarità in aree locate o detenute da soggetti terzi, si ritiene quindi che il Comune possa adottare, all'interno del regolamento comunale per la gestione dei rifiuti urbani, disposizioni volte a definire competenze e modalità di conferimento e raccolta dei rifiuti dalla pulizia delle strade.

Poiché in questo caso il servizio di gestione dei rifiuti è gestito in forma associata, bisogna fare affidamento al regolamento dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno (approvato con deliberazione CU. n. 26 del 20.12.2010 e ss mm.ii), il quale, però, sembra disciplinare solo l'abbandono di rifiuti su strada all'articolo 10, non affrontando dettagliatamente la gestione dei rifiuti abbandonati su strade di proprietà o in concessione/gestione ad enti terzi (Provincia, ANAS, Consorzi vari, ecc.), che così, pertanto, restano disciplinati dall'articolo 14 del codice della strada, e dallo stesso articolo 10, laddove recita che: "Qualora si dovessero verificare scarichi abusivi di rifiuti su aree pubbliche e di uso pubblico, ciascun Comune interessato provvederà all'applicazione dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006."

Nel caso in cui l'abbandono dei rifiuti avvenga su tratti stradali di competenza non comunale, trova applicazione l'articolo 14 comma 1, lettera a), del Decreto Legislativo n. 285/1992 che dispone, come già si è detto che gli enti proprietari delle strade, "allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione", provvedono, fra l'altro, "alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi e, ai sensi dello stesso articolo, comma 3, per le strade in concessione "i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada previsti dal codice sono esercitati dal concessionario, salvo che sia diversamente stabilito".

In sintesi, il parere suggerisce che i Comuni possono stabilire regolamenti per gestire la rimozione dei rifiuti abbandonati, ma è necessario coordinarsi con gli enti proprietari delle strade coinvolte, soprattutto se non di competenza comunale.

Il fenomeno dell'abbandono è un fenomeno complesso che comporta oltre ad attività di rimozione, sensibilizzazione e controllo, sanzioni per chi commette tali azioni. Il legislatore a tal proposito ha effettuato un drastico cambio di rotta mutando radicalmente il sistema sanzionatorio da amministrativo a penale. Pertanto, l'abbandono non è più sanzionato amministrativamente ma diventa un reato, comportando conseguenze molto impattanti per chi lo commette.

Ai sensi dell'art. 6-ter comma 1 della legge 9 ottobre 2023 n. 137 (Modifiche al codice penale, al Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché al decreto legislativo 8 giugno 2001, n.231, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2 (che disciplina l'abbandono commesso dai titolari di imprese e dai responsabili di enti), chiunque, in violazione delle disposizioni degli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti, ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee, è punito con l'ammenda da mille euro a diecimila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la pena è aumentata fino al doppio".

Poiché gli abbandoni sul territorio dei comuni dell'Unione sono ancora un fenomeno molto comune, è importante che le autorità locali e l'ente appaltatore collaborino per affrontare efficacemente questa problematica, adottando strategie di prevenzione e monitoraggio e allertando la popolazione del maggior rischio a cui si può incorrere se si commette reato di abbandono.

Le compostiere di comunità

Tra le proposte migliorative, nel 2021 la ditta Giuliani Enviroment S.r.l. (oggi Impregico S.r.l. per intervenuta acquisizione di ramo aziendale) aveva offerto relativamente alla raccolta dei rifiuti organici la fornitura di tre compostiere di comunità da installare presso tre Centri di raccolta dei comuni dell'Unione a scelta dell'Ente. Il "compostaggio di comunità"²⁶ è definito dall'art. 183 c. 1 lett

²⁶ Ai sensi dell'articolo 182-ter del D.lgs 152/2006 c. 3 le attività di compostaggio sul luogo di produzione comprendono oltre all'auto-compostaggio anche il compostaggio di comunità realizzato secondo i criteri operativi e le procedure autorizzative da stabilirsi con decreto del Ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare di

qq-bis del D.Lgs 152/2006 come quello effettuato collettivamente da più utenze domestiche e non domestiche della frazione organica dei rifiuti urbani prodotti dalle medesime, al fine dell'utilizzo del compost prodotto da parte delle utenze conferenti. Tale miglioria avrebbe apportato diversi vantaggi alla comunità, tra cui la riduzione del quantitativo di rifiuti destinati alle discariche, la produzione di compost di alta qualità per scopi agricoli o paesaggistici e l'incentivazione di pratiche di riciclo e riduzione degli sprechi alimentari.

Nonostante le varie sollecitazioni all'Unione dei Comuni del Basso Biferno e ai comuni unionali stessi, circa la disponibilità e la volontà di attivare un sistema di compostaggio locale o di comunità al fine di fornire ordini di servizio puntuali alla ditta appaltatrice, ad oggi, nessuno dei 9 comuni che usufruiscono del servizio in forma associata ha mostrato interesse nel ricevere e gestire una compostiera di comunità.

Ciò testimonia che, sebbene i comuni siano in grado di gestire le compostiere di comunità come previsto dalla norma n. 266 del Decreto 29 dicembre 2016, le migliorie presentate in sede di gara, a volte, possono rivelarsi "inutili" o non gradite dall'utenza e per questo non sempre attuabili.

Il caso Campomarino Lido

La presenza di Campomarino insieme a quella di Montenero di Bisaccia e Petacciato nella gestione associata del servizio costituiscono una unicità all'interno del panorama regionale poiché, come accennato in precedenza, essendo comuni costieri, dispongono di stazioni balneari che nei mesi estivi sono soggette a un discreto afflusso turistico, fatto che determina un cambiamento significativo nella gestione della raccolta porta a porta, soprattutto per quanto riguarda il Comune di Campomarino, zona Lido.

concerto con il Ministro della salute. Il compostaggio di comunità è attualmente regolamentato dal DECRETO 29 dicembre 2016, n. 266.

Campomarino Lido è un centro balneare sviluppatosi, in parte, con modalità abusive - occupando tratti del demanio marittimo - al di fuori del comune originario e a ridosso di un tratto della costa adriatica molisana. Il lido, durante i mesi estivi, registra circa 30.000 presenze, subendo un incremento davvero considerevole a fronte dei 7.790²⁷ residenti stanziali complessivi.

Mentre Montenero di Bisaccia e Petacciato, si mantengono sopra gli standard richiesti del 65% di RD, ciò non è riscontrabile per quanto riguarda Campomarino, che ha da sempre rappresentato un'anomalia all'interno dell'Unione per quanto riguarda la gestione della raccolta differenziata porta a porta. Anche il Direttore d'esecuzione del servizio dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, dott. Gaetano Ricci, afferma che l'incidenza maggiore sulla gestione in forma associata del servizio è data dal comune di Campomarino, con le maggiori criticità rilevate nella zona di Campomarino Lido.

I dati Ispra, riportati nella tabella sottostante, riferiti al comune di Campomarino convalidano tale tendenza: le percentuali di raccolta differenziata dal 2010 - anno di inizio della gestione in forma associata - al 2022, si mantengono sempre molto al di sotto della soglia stabilita del 65%. Fa eccezione il 2020, anno della pandemia Covid 19, in cui si registra una percentuale di RD del 70,97%. Il dato elevato è molto probabilmente legato a una bassa affluenza turistica dovuta alle restrizioni anti-pandemiche.

²⁷ Fonte ISTAT

Anno	Dato relativo a:	Popolazione	RD (t)	Tot. RU (t)	RD (%)	RD Pro capite (kg/ab.*anno)	RU pro capite (kg/ab.*anno)
2022	Comune di Campomarino	7.732	2.047,920	4.171,640	49,09	264,86	539,53
2021	Comune di Campomarino	7.626	2.223,196	3.752,266	59,25	291,53	492,04
2020	Comune di Campomarino	7.757	2.802,675	3.948,855	70,97	361,31	509,07
2019	Comune di Campomarino	7.746	2.240,090	3.831,530	58,46	289,19	494,65
2018	Comune di Campomarino	7.716	953,368	4.889,008	19,50	123,56	633,62
2017	Comune di Campomarino	8.074	1.220,190	5.081,670	24,01	151,13	629,39
2016	Aggergazione: UNIONE DEI COMUNI DEL BASSO BIFERNO	43.334	7.454,484	18.201,074	40,96	172,02	420,02
2015	Aggergazione: UNIONE DEI COMUNI DEL BASSO BIFERNO	43.111	7.516,316	17.467,658	43,03	174,35	405,18
2014	Aggergazione: UNIONE DEI COMUNI DEL BASSO BIFERNO	43.288	6.919,171	17.112,275	40,43	159,84	395,31
2013	Aggergazione: UNIONE DEI COMUNI DEL BASSO BIFERNO	35.366	7.295,290	14.093,530	51,76	206,28	398,51
2012	Aggergazione: UNIONE DEI COMUNI DEL BASSO BIFERNO	34.835	6.831,275	13.625,925	50,13	196,10	391,16
2011	Comune di Campomarino	7.068	1.229,026	5.184,256	23,71	173,89	733,48
2010	Comune di Campomarino	7.208	249,630	5.098,530	4,90	34,63	707,34

Tabella 3: Produzione raccolta differenziata comune di Campomarino dal 2010 al 2022 (fonte Ispra)

Anche i dati più recenti riferiti al 2023 non portano notizie rassicuranti per quanto riguarda le percentuali di raccolta differenziata, che, ancora una volta, confermano una situazione di difficile gestione.

Analizzando i dati in dettaglio delle percentuali di raccolta differenziata nel 2023 per il Comune di Campomarino (tabella 4), si osserva un netto peggioramento delle performance di RD durante i mesi estivi (evidenziati in tabella), quelli per l'appunto dove si registra maggiore afflusso turistico. La percentuale più bassa di RD si attesta ad agosto (36,38%) nel clou dell'alta stagione, per poi risalire alla fine dell'estate.

CAMPOMARINO	
ANNO 2023	% DIFFERENZIATA
GEN	63,02
FEB	58,96
MAR	58,22
APR	59,22
MAG	69,99
GIU	49,93
LUG	40,79
AGO	36,38
SET	51,17
OTT	68,73
NOV	68,73
DIC	57,14
TOTALE ANNO	52,61

Tabella 4: dati in dettaglio delle percentuali di RD per il Comune di Campomarino nel 2023 (fonte: banca dati Unione dei Comuni del Basso Biferno)

Ripercorrendo le tappe del servizio dei rifiuti nel comune di Campomarino, attraverso l'esame della documentazione, si evince come già ad un anno dall'avvio del primo servizio in forma associata, gestito dalla ditta TEKNEKO, si manifestano le prime problematiche legate alla raccolta differenziata porta a porta nella zona di Campomarino Lido. A seguito di "dannosi eventi" verificatisi durante l'estate 2011, il Comune di Campomarino chiese all'Unione e alla ditta appaltatrice la sospensione, limitatamente alla zona di Campomarino lido ed alle utenze domestiche, del servizio porta a porta, assicurando la raccolta differenziata dei rifiuti mediante bidoni di prossimità (Deliberazione della G.U. n. 19 del 7.07.2011).

Nel corso del tempo, anche con le seguenti gestioni della Giuliani Enviroment prima e della Impregico s.r.l. poi, la situazione, nella zona di Campomarino Lido non ha subito miglioramenti andando a costituire un vero e proprio problema per quanto riguarda la gestione in forma associata della raccolta dei rifiuti. Nonostante le varie soluzioni proposte dalle ditte appaltatrici in accordo con il Comune di Campomarino e l'Unione dei Comuni, per una migliore gestione dei

rifiuti - soprattutto in alta stagione - e per incrementare ulteriormente le percentuali di raccolta differenziata, come l'allestimento di più isole ecologiche informatizzate e il potenziamento della raccolta porta a porta, le problematiche nella zona di Campomarino Lido persistono. Tra le offerte migliorative proposte dalla Giuliani Enviroment S.r.l. vi era anche l'allestimento di un centro di raccolta ad apertura quotidiana presso la frazione di Campomarino Lido che avrebbe agevolato il conferimento dei rifiuti per gli utenti, siano essi stanziali o giornalieri, soprattutto in media e alta stagione. Tale centro, attualmente non è ancora stato realizzato a causa di un contenzioso in essere tra l'Unione dei Comuni e il nuovo gestore del servizio, la Impregico S.r.l.. Secondo il nuovo gestore, la realizzazione del centro di raccolta sarebbe spettata alla Giuliani Enviroment S.r.l. che, all'atto della cessione del ramo d'azienda non ha fatto menzione di tale offerta migliorativa all'acquirente, per cui Impregico S.r.l. ha precisato di non essere tenuta alla realizzazione di tale opera.

I numerosi report, corredati di documenti fotografici, redatti dal DEC (Direttore d'esecuzione del contratto) a seguito dei sopralluoghi effettuati nella zona di Campomarino Lido e la fitta corrispondenza tra il DEC, il Comune di Campomarino, l'Unione dei Comuni e la ditta appaltatrice rivelano un quadro difficile e fuori controllo.

Sono frequenti, infatti, i fenomeni di abbandono dei rifiuti, soprattutto nei pressi delle eco-isole, le quali sono spesso oggetto di manomissioni e atti di vandalismo. Inoltre, i rifiuti conferiti nelle isole ecologiche informatizzate installate presso Campomarino Lido, risultano essere non differenziati. Altrettanto ricorrenti sono le segnalazioni di depositi incontrollati di rifiuti di vario genere (scarti di cantieri, RAEE cannibalizzati, ingombranti, piatti e stoviglie...) in diverse zone di Campomarino Lido per cui si è reso necessario l'intervento della Polizia municipale.

Il DEC, nel report del 19 giugno 2022, precisa "in quanto al fenomeno dell'abbandono nei pressi delle ecoisole si conferma ciò che è noto, esso non dipende esclusivamente dal mancato funzionamento delle ecoisole, ma da una serie di altri fattori. Dal deliberato comportamento dell'abbandono, (tanto prima

o poi viene rimosso) dalla dimensione ingombrante, specie di sacchi prevalentemente contenenti rifiuti vegetali o RAEE, o di interi imballaggi in cartone che se compattati e/o tagliati (comportamento da tenersi ordinariamente nel conferimento dei rifiuti voluminosi) possono certamente essere conferiti nelle ecoisole”. In un altro report lo stesso segnala che “dopo pochi minuti dalla rimozione sono nuovamente presenti rifiuti abbandonati a terra” (report 5 maggio 2023).

La ditta appaltatrice, sempre in una nota del giugno 2022 sul servizio di raccolta a Campomarino Lido afferma che i rifiuti conferiti nelle isole ecologiche informatizzate, installate presso Campomarino Lido, risultano essere non differenziati, pertanto, la squadra di raccolta, per garantire lo standard quali - quantitativo di raccolta differenziata deve apporre adesivo di errato conferimento e non provvedere al ritiro; per i rifiuti raccolti presso le isole ecologiche informatizzate, più volte è stato rilevato che gli utenti abbandonano i rifiuti all'esterno, di conseguenza le isole risultano vuote e viene meno così la necessità di svuotarle (Riscontro vs nota del 07.06.2022 e vs. nota del 19.06.2022 – Servizio di raccolta Campomarino Lido).

Questi comportamenti generano notevoli problemi sia dal punto di vista della salubrità, accentuati dalle elevate temperature stagionali, sia sotto l'aspetto del decoro urbano, tutto ciò nonostante l'azione delle guardie ecologiche volontarie che operano sul territorio.

La difficile gestione del servizio dei rifiuti nella zona di Campomarino Lido non ha mostrato segni di miglioramento nel tempo diventando un onere e un peso per la gestione associata del servizio a discapito degli altri comuni che ne fanno parte e che raggiungono risultati sempre più soddisfacenti, talvolta di gran lunga superiori allo standard richiesto, dimostrando virtuosità e maggiore senso civico. Diventano vani anche gli sforzi fatti dai cittadini che abitano nella frazione alta di Campomarino che presenta una situazione ben diversa dal Lido.

È plausibile ipotizzare che un'offerta turistica fatta prevalentemente di strutture private, un'utenza domestica di persone che permangono per poco tempo e che provengono da realtà diverse, possano incidere notevolmente sul funzionamento della raccolta porta a porta nella frazione di Campomarino Lido, soprattutto

durante i mesi estivi, rendendo difficile la gestione capillare del servizio. L'importante afflusso turistico e il marcato abusivismo edilizio, che non permette la redazione di un registro dell'utenza reale - che comporterebbe la certezza della presenza abitativa e la conseguente riscossione della tassa sui rifiuti - sono tra le maggiori cause imputabili alla disastrosa situazione dei rifiuti a Campomarino Lido.

Il cambio del calendario e la mancata comunicazione

Il cambiamento del calendario di raccolta porta a porta ad opera della Impregico s.r.l., in vigore dal 10 luglio 2023, ha apportato non pochi stravolgimenti, suscitando diverse polemiche tra i cittadini dell'Unione. La novità più importante è costituita, appunto, dal ritiro a martedì alterni di carta (1° e 3° settimana del mese) e vetro (2° e 4° settimana del mese) come un articolo di un giornale locale, risalente al 12 luglio 2023, riporta: "Da questa mattina i profili di centinaia di larinesi sono letteralmente intasati dai commenti, non certo positivi, all'indirizzo di quanti hanno scelto di modificare i giorni di ritiro dei rifiuti (o meglio della carta, del vetro e dei pannolini) che, sappiamo tutti, avviene attraverso il porta a porta affidato dall'Unione alla Impregico"²⁸. Le polemiche sono sorte a causa della mancata comunicazione del cambiamento nel calendario di raccolta alle utenze del comune di Larino.

Si pone così il problema della responsabilità nel dare comunicazioni inerenti al servizio agli utenti che, in base alle disposizioni del Disciplinare Tecnico e del Capitolato Speciale d'appalto, sarebbe in capo alla ditta appaltatrice e non ai singoli comuni.

La ditta incaricata aveva infatti annunciato le novità apportate pubblicandole sul sito dell'Unione e su altre testate regionali.

²⁸ "Larino. Cambiano i giorni della raccolta differenziata, ma la popolazione è stata avvisata in ritardo. Proteste social e richiesta della minoranza al ripristino delle precedenti modalità" in "Nel Molise.it" 12 luglio 2023
<https://www.nelmolise.it/2023/07/11/larino-cambiano-i-giorni-della-raccolta-differenziata-ma-la-popolazione-e-stata-avvisata-in-ritardo-proteste-social-e-richiesta-della-minoranza-al-ripristino-delle-precedenti-modalita/>

CAPITOLO 4

ANALISI DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI NELL'UNIONE DEI COMUNI DEL BASSO BIFERNO NELLA PROSPETTIVA DEGLI ATTORI COINVOLTI

L'Unione dei Comuni del Basso Biferno ha accumulato nel corso degli anni una notevole esperienza nella gestione in forma associata del servizio dei rifiuti. I dati sui livelli di raccolta differenziata forniti dal catasto nazionale rifiuti dell'Ispra e dalla banca dati dell'Unione, rivelano risultati incoraggianti, salvo alcune eccezioni, dimostrando un buon andamento delle performance in termini di percentuali di raccolta differenziata nei comuni che svolgono il servizio in forma associata.

Per avere un quadro completo e dettagliato del servizio dei rifiuti gestito dall'Unione oggetto di studio, nel capitolo conclusivo il focus dell'indagine si sposterà su un secondo livello di analisi che riguarda gli attori coinvolti nel sistema. Una gestione in forma associata di un servizio come quello dei rifiuti si compone, infatti, di numerosi attori che operano e interagiscono tra loro all'interno di un sistema complesso e articolato. Il tirocinio curriculare svolto presso l'ufficio amministrativo dell'Unione ha permesso di interfacciarsi con alcuni di essi e cogliere punti di vista, opinioni e impressioni su diversi aspetti del servizio e sul ruolo dell'Unione all'interno del territorio.

Approntando diverse metodologie di ricerca è stato possibile rilevare svariati aspetti come la qualità percepita del servizio da parte dell'utenza, le problematiche organizzative riscontrate dal punto di vista amministrativo, le dinamiche interne tra l'ente e la ditta appaltatrice e tra i diversi Comuni che ne fanno parte, scoprendo come anche aspetti socio-culturali possono influenzare l'andamento del servizio.

Il quadro che scaturisce dall'analisi finale non solo riflette la situazione attuale, ma costituisce una base solida da cui ricavare utili spunti di riflessione per tratteggiare possibili prospettive future.

4.1 Metodologia della ricerca

L'arco di tempo in cui è stata condotta la ricerca coincide con la durata del tirocinio curriculare presso l'ufficio amministrativo dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, svolto tra la fine di settembre e la fine di dicembre 2023.

Per ottenere una analisi completa e articolata della gestione del servizio dei rifiuti nell'ambito dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, la ricerca si è avvalsa di un approccio metodologico misto, combinando sia tecniche di rilevazione di tipo quantitativo che di tipo qualitativo.

Le principali metodologie impiegate sono:

- la consultazione di documenti istituzionali: atti, delibere, normative e bandi inerenti alla gestione del servizio dei rifiuti in forma associata utili per costruire il framework dell'analisi;
- interviste in profondità agli amministratori locali, ai funzionari, agli addetti all'ufficio dell'Unione e al DEC (Direttore esecutivo del servizio);
- osservazione partecipante svolta durante l'attività di tirocinio curriculare presso l'Unione dei Comuni oggetto di studio;
- una survey rivolta ai cittadini residenti nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno.

L'approccio qualitativo contempla l'utilizzo di più strumenti di rilevazione nella stessa analisi. I principali sono: l'osservazione diretta, le interviste e i documenti (Corbetta, 2014).

Il metodo qualitativo non richiede una rigida suddivisione in fasi come nella ricerca quantitativa, ma si evolve congiuntamente a domande concetti teorici e metodologie che implicano una connessione aperta tra la teoria e la ricerca sul campo e tra deduzione e induzione. Ciò presuppone un'analisi per soggetti, con l'obiettivo di "interpretare il punto di vista dell'attore sociale" (Corbetta, 2014: p. 61); mentre la ricerca quantitativa studia le variabili, "in maniera impersonale" (Corbetta, 2014: p. 59), nel tentativo di dedurre la varianza.

Tra le tecniche di analisi qualitativa l'utilizzo di documenti costituisce una prima fase importante per la comprensione di un fenomeno. I documenti, afferma Corbetta, sono "materiale informativo su un determinato fenomeno che esiste indipendentemente dall'azione del ricercatore" (Corbetta, 2014). Questi si dividono in due grandi famiglie: i documenti individuali prodotti dalle persone (diari, lettere, ecc.) e i documenti istituzionali (verbali, atti amministrativi, delibere, ecc.).

Nell'ambito di questa ricerca è stato fondamentale l'utilizzo di documenti istituzionali che hanno consentito di fare analisi diacroniche attraverso le quali è stato possibile ricostruire i processi che hanno condotto a determinate scelte amministrative e organizzative relative al servizio di gestione dei rifiuti nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, permettendo di evidenziare le sfide affrontate nel corso del tempo e le risposte date dalle parti coinvolte nel sistema. Tuttavia, i documenti ufficiali presentano una prospettiva limitata poiché forniscono una versione ufficiale di un dato fenomeno concentrandosi solo sulla parte formale. Per superare questa limitazione, è necessario combinarli con altri metodi di analisi qualitativa come l'osservazione partecipante e le interviste qualitative che offrono l'opportunità di esplorare le sfumature e le dinamiche che si innescano tra gli attori coinvolti andando oltre la formalità.

L'osservazione partecipante si svolge direttamente sul campo d'azione che si vuole indagare al fine di sviluppare un punto di vista interno, il più possibile vicino ai soggetti sociali, su cui basare la comprensione del fenomeno.

Nel corso dell'osservazione è importante indagare "il contesto fisico, il contesto sociale, le interazioni formali, le interazioni informali, le interpretazioni degli attori sociali" (Corbetta, 2014: p. 379).

Questo approccio metodologico è stato applicato in modo concreto durante l'attività di tirocinio presso l'ufficio amministrativo dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno dove, tra le altre cose, è stato possibile partecipare anche a una riunione del Consiglio dell'Unione in cui erano coinvolti gli assessori dei vari Comuni aderenti, arricchendo ulteriormente l'esperienza. In questo contesto l'osservazione partecipante è stata particolarmente rilevante per cogliere gli aspetti operativi, le interazioni tra gli attori coinvolti e le dinamiche interne

difficilmente rilevabili attraverso altri metodi, permettendo un'immersione pratica nella realtà operativa dell'Unione oggetto di studio.

È nei comportamenti, che si manifestano a livello informale, che spesso si celano prospettive cruciali per l'indagine. Questo diventa evidente soprattutto quando l'osservatore interagisce informalmente con gli attori al di fuori delle interviste strutturate. In questi contesti emergono interpretazioni spontanee e meno filtrate, difficili da catturare durante scambi più formali.

Nel contesto di questa ricerca, le osservazioni informali sono state documentate sotto forma di note di campo. Successivamente, sono stati selezionati gli appunti in base alle principali tematiche emerse, che hanno poi costituito la base per l'analisi e la presentazione dei risultati dell'osservazione. Le note sono state riportate in modo esplicito o aggregate ad altre osservazioni effettuate durante le interviste, contribuendo anche alla validazione reciproca delle informazioni raccolte.

L'altro strumento di rilevazione utilizzato nella ricerca è stato l'intervista qualitativa. Secondo Corbetta l'intervista qualitativa è “una conversazione provocata dall'intervistatore rivolta a soggetti scelti sulla base di un piano di interrogazione e in numero consistente, avente finalità di tipo conoscitivo, guidata dall'intervistatore sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione” (Corbetta, 2014: p. 402). Questa, infatti, a differenza di quella quantitativa, non presenta una rigidità strutturale nella formulazione delle domande ed è quindi caratterizzata dall'assenza di standardizzazione (Corbetta, 2014: p. 402). Lo scopo dell'intervista qualitativa è la comprensione e non la documentazione del fenomeno da indagare. Il focus è basato sui soggetti intervistati e non sulle variabili, non è quindi necessaria la presenza di un campione rappresentativo. Le domande devono avere una certa flessibilità per adattarsi alla conversazione. Ci possono essere diversi tipi di intervista in base al livello di strutturazione delle domande e delle risposte: l'intervista strutturata, l'intervista semi strutturata e l'intervista non strutturata. Le interviste strutturate sono caratterizzate da domande uniformate e predefinite rivolte agli interlocutori, con una sequenza standardizzata. L'intervista semi

strutturata presuppone una traccia predefinita, ma consente variazioni nella sequenza e nell'esposizione delle domande a seconda degli intervistati. Infine, l'intervista non strutturata si concentra su tematiche generali, offrendo totale libertà all'interlocutore nel guidare la conversazione ed esprimere il proprio punto di vista sull'argomento consentendo maggiore flessibilità nell'interazione. In questa ricerca sono stati utilizzati principalmente due modelli: l'intervista semi strutturata e l'intervista libera.

Nell'intervista semi strutturata le domande sottoposte agli intervistati sono state costruite sulla base delle principali tematiche legate alla gestione associata dei rifiuti e sono state formulate in ordine diverso in virtù dell'andamento della conversazione. Prima di ogni intervista, agli interlocutori è stata fornita una spiegazione preliminare degli intenti dell'analisi, in modo da avere chiaro il contesto su cui è stata poi sviluppata l'intervista. Ciò contribuisce a stabilire una base di fiducia e comprensione reciproca che, a sua volta, favorisce un dialogo aperto e più ricco di dettagli, migliorando la qualità complessiva delle informazioni raccolte durante le interviste.

Nell'intervista libera, invece, le domande non sono state guidate da una scaletta predefinita. Agli intervistati è stata posta una prima domanda iniziale sull'argomento che si è voluto approfondire concedendo loro di parlare liberamente. Durante la conversazione, sono state poste domande sonda che hanno permesso di esplorare ulteriormente le risposte dell'intervistato e ottenere dettagli più specifici sugli aspetti dell'argomento di discussione. Inoltre, riprendendo le affermazioni più interessanti emerse durante l'intervista, sono stati invitati a fornire dettagli aggiuntivi per raccogliere maggiori informazioni sul tema.

Le interviste sono state registrate tramite smartphone, successivamente sono state trascritte e rilette individuando i principali nuclei tematici e riportando i punti di vista condivisi integrandoli ai dati raccolti attraverso le altre metodologie di ricerca.

Gli argomenti trattati nelle interviste sono stati principalmente: la gestione associata del servizio di raccolta dei rifiuti, le strategie adottate dall'Unione, l'organizzazione del servizio, il rapporto con l'impresa appaltatrice e con le

utenze, le maggiori problematiche riscontrate, i processi decisionali ecc. Un focus particolare dell'indagine è stato posto sulla funzione dell'Unione dei Comuni, per comprendere il suo impatto sul territorio e le prospettive future.

Le interviste hanno coinvolto principalmente uno dei funzionari dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, il DEC (direttore d'esecuzione del contratto) dott. Gaetano Ricci, alcuni amministratori locali, rispettivamente il sindaco di Larino e alcuni assessori del Comune di Ururi e una ex funzionaria dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, memoria storica dell'Unione.

Le diversità dei ruoli e delle responsabilità degli intervistati all'interno del sistema ha permesso di cogliere diverse sfaccettature molto utili per avere una panoramica completa del servizio dei rifiuti e del funzionamento dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno.

Contemporaneamente all'utilizzo di tecniche di analisi qualitativa, è stata realizzata un'indagine quantitativa attraverso una survey volta a rilevare dati utili sulla percezione dell'utenza in merito all'organizzazione e alla qualità del servizio di gestione dei rifiuti nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno.

La survey è “un modo di rilevare informazioni interrogando gli stessi individui oggetto della ricerca appartenenti a un campione rappresentativo mediante una procedura standardizzata di interrogazione allo scopo di studiare le relazioni esistenti tra variabili” (Corbetta 2014, p. 159). Questa tecnica di rilevazione è molto utile ogniqualvolta si vogliono conoscere le opinioni di una data popolazione o di un gruppo sociale in merito a un certo argomento. Essa consiste nell'intervistare in forma strutturata e diretta un numero esteso di persone, che devono essere rappresentative della popolazione di riferimento.

La survey prevede la somministrazione di un questionario composto da un elenco di domande, e di risposte a queste, prestabilite e preimpostate da porre alla popolazione oggetto d'indagine o ad una parte di essa (campione), al fine di garantire la neutralità dello strumento di rilevazione. Le domande possono essere chiuse, con alternative di risposta predeterminate dal ricercatore; aperte, lasciando libertà all'intervistato di scrivere ciò che vuole oppure semi-aperte,

che consistono in domande chiuse con l'aggiunta in coda della categoria «altro» e della relativa specifica.

Sia che il questionario venga compilato da un intervistatore sia che venga auto-somministrato, il modo in cui sono formulate le domande risulta essenziale. Ciò significa innanzitutto che il linguaggio utilizzato deve essere comprensibile e adeguato agli intervistati.

Per quanto riguarda la modalità di rilevazione, in questo caso la scelta è ricaduta principalmente sulla web survey. Questa modalità di raccolta dati si basa sulla somministrazione di questionari digitali agli utenti che possono rispondere attraverso dispositivi connessi alla rete, come computer, smartphone o tablet.

La web survey presenta sicuramente molti vantaggi rispetto alle rilevazioni classiche: le persone possono partecipare ovunque si trovino, purché abbiano accesso a Internet, la raccolta dati avviene in modo rapido ed efficiente, l'invio e la ricezione delle risposte avviene in maniera istantanea, riducendo i tempi rispetto ai metodi tradizionali. Inoltre, la somministrazione e l'analisi dei questionari possono essere automatizzate, semplificando la gestione dei dati. Anche dal punto di vista dei costi, la realizzazione di indagini online è più economica rispetto a ricerche condotte tramite interviste telefoniche o faccia a faccia e garantisce agli utenti l'anonimato, favorendo la sincerità nelle risposte. Tuttavia, è importante considerare anche alcuni svantaggi che questo metodo porta con sé: se il questionario viene somministrato prevalentemente online, tende a selezionare le persone più attive socialmente e dotate di maggiore dimestichezza con le nuove tecnologie, trascurando potenziali casi studio più marginali²⁹, con il rischio di ottenere risposte da una porzione specifica della società e favorendo di conseguenza un campionamento non rappresentativo.

Per avere risultati attendibili da estendere a tutta la popolazione, infatti, il campione a cui somministrare la survey dovrebbe essere selezionato in modo probabilistico, da una lista di persone scelte indipendentemente dalla loro volontà e dalla dimestichezza con internet.

²⁹ Piergiorgio Corbetta, Giancarlo Gasperoni, Maurizio Pisati, *Statistica per la ricerca sociale*, Il Mulino, Manuali, Bologna, 2001, p. 279.

Per ragioni di tempo e di costi ridotti, in questa ricerca sono stati adottati due metodi di campionamento non probabilistico: il primo si basa sulla tecnica del campione autoselezionato in cui sono gli stessi rispondenti che scelgono spontaneamente di partecipare al questionario. In abbinamento, è stata utilizzata anche la tecnica del “campionamento a valanga” in cui i partecipanti iniziali vengono reclutati e successivamente chiamati a coinvolgere altri partecipanti tra le persone che conoscono o che ritengono possano essere interessate.

Il campionamento non probabilistico è sicuramente quello più semplice, rapido ed economico da utilizzare ma non è rappresentativo dell'intera popolazione. Infatti, a causa della sua natura non probabilistica non è possibile fare inferenza e generalizzare i risultati su tutta la popolazione oggetto di studio.

È chiaro che un'adesione che avviene su base volontaria non offre alcuna garanzia di casualità e quindi di rappresentatività del campione (Corbetta, 2014 p.215).

Alla luce di quanto detto, è quindi improprio chiamare “campione” il totale di coloro che hanno partecipato al questionario e per questo i dati ottenuti saranno riferiti semplicemente ai rispondenti senza poter essere estesi all'intera popolazione con certezza statistica.

Tuttavia, i risultati raccolti sono comunque utili per avere una prospettiva generale sulla percezione dell'utenza in merito al servizio dei rifiuti gestito dall'Unione.

4.2 La costruzione della survey

Per la costruzione della survey è stato utilizzato l'applicativo Google Moduli, con il quale è possibile realizzare agevolmente questionari e raccogliere dati in tempo reale. Il questionario è il punto di arrivo e non di partenza di una profonda riflessione teorica del ricercatore sul tema oggetto di indagine, per questo la sua realizzazione è stata preceduta da uno studio preliminare dell'argomento principale su cui è stato incentrato, ovvero la gestione del servizio dei rifiuti nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno. Sono state quindi approfondite le caratteristiche principali del servizio e gli aspetti che hanno rilevato maggiori

criticità. Per fare ciò è stata preziosa non solo la consultazione dei documenti relativi alla gestione e all'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti, ma anche il parere dei funzionari dell'Unione e del DEC (Direttore d'esecuzione del contratto), integrati con le opinioni dei cittadini sul tema, acquisite in maniera sommaria o rilevate attraverso i social network (commenti o post riguardanti criticità riscontrate o domande sulla gestione dei rifiuti). Il materiale raccolto ha contribuito a sviluppare domande pertinenti e incisive da porre attraverso il questionario, per rilevare la percezione dell'utenza sull'organizzazione e sul gradimento del servizio di gestione dei rifiuti.

Il questionario è composto in totale da 20 domande, articolate in tre sezioni.

La prima sezione comprende domande socio-anagrafiche non solo relative a caratteristiche individuali come il sesso, la fascia di età e il titolo di studio, ma anche relative a caratteristiche contestuali funzionali, nell'ambito di questa ricerca, come il comune di residenza, la zona di residenza e la tipologia di abitazione. Questa prima sezione, la cui compilazione è obbligatoria per proseguire il questionario, permette di raccogliere dati generali per costruire il profilo dei rispondenti. Le domande sono state formulate tutte secondo la modalità a risposta multipla, con un'unica opzione di scelta disponibile.

La seconda sezione del questionario è dedicata alla gestione e all'organizzazione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti. Le domande, in questa sezione, hanno innanzitutto lo scopo di indagare il grado di consapevolezza dei cittadini riguardo agli aspetti amministrativo-gestionali del servizio. Spesso, infatti, le polemiche dell'utenza riguardanti il servizio di gestione dei rifiuti vengono indirizzate alle singole amministrazioni comunali, presumibilmente considerate le principali responsabili del servizio. Queste prime domande prevedono risposte dicotomiche con le sole opzioni sì/no.

Le stesse modalità di risposta sono state previste anche per gli aspetti organizzativi come la ricezione delle informazioni sulla corretta differenziazione dei rifiuti e le comunicazioni inerenti allo svolgimento del servizio fornite all'utenza. Per capire invece, il gradimento dell'utenza sulla frequenza della raccolta dei rifiuti porta a porta per tipologia di rifiuto, sono state proposte tre

alternative di risposta per ogni tipologia di rifiuto: sufficiente/insufficiente e non so.

Cosa ne pensi della frequenza (inteso come numero di giorni a settimana) con cui vengono *
raccolti i rifiuti porta a porta?

	Sufficiente	Insufficiente	Non so
Organico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Secco residuo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plastica e metalli	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Carta e cartone	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vetro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pannolini e pannoloni	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Figura 19: Domanda n.12 questionario somministrato all'utenza

Per conoscere l'opinione dell'utenza sul comportamento degli addetti alla raccolta differenziata (gli operatori ecologici dipendenti della ditta appaltatrice), le domande sono state suddivise in base ai diversi aspetti concernenti l'esecuzione del proprio lavoro:

1. Svolgono il loro lavoro in maniera corretta?
2. Rispettano il calendario di ritiro dei rifiuti?
3. Controllano la tipologia di rifiuto rispetto a quello previsto nella giornata oggetto di raccolta?
4. Sono disponibili di fronte alle eventuali difficoltà che potresti manifestare nel differenziare?

Le alternative di risposta ad ognuna delle domande sono state costruite secondo una scala Likert attraverso cui i rispondenti hanno potuto scegliere l'opzione (una sola per ogni sotto-domanda) che meglio corrispondeva alla loro opinione tra: sì/ più sì che no/ non so/più no che sì e no.

L'ultima parte della sezione, dedicata agli aspetti organizzativi e gestionali, è stata incentrata su due servizi fondamentali previsti nel contratto d'appalto tra

l'Unione dei Comuni del Basso Biferno e la ditta appaltatrice: i Centri di Raccolta comunali e il ritiro domiciliare dei rifiuti ingombranti.

Riguardo ai Centri di raccolta, gli aspetti indagati sono stati, in particolare, la frequenza con il quale vengono usufruiti dall'utenza e gli orari di apertura.

Per valutare la frequenza di utilizzo sono state fornite quattro alternative di risposta (solo una selezionabile) accanto alle quali è stata specificata un'indicazione temporale: mai, raramente (tra 1 e 3 volte l'anno), abbastanza spesso (tra le 3 e le 6 volte l'anno) e molto spesso (più di 6 volte l'anno).

Relativamente agli utenti che ne usufruiscono, è stato poi chiesto un parere sull'adeguatezza degli orari di apertura dei Centri di Raccolta nel proprio comune con tre alternative di risposta tra sì, no e non so.

In merito al servizio domiciliare del ritiro dei rifiuti ingombranti, i rispondenti sono stati invitati a rispondere con semplice risposta dicotomica sì/no se avessero mai usufruito di questo servizio. In caso di risposta affermativa, è stata richiesta loro un'ulteriore specifica sulle tempistiche del ritiro con tre opzioni di risposta: fino a 15 giorni, dai 15 ai 30 giorni e oltre i 30 giorni.

La sezione finale del questionario è volta a raccogliere il giudizio complessivo degli utenti sul servizio dei rifiuti nel proprio comune di residenza, selezionando un'opzione di risposta tra cinque possibili aggettivi riferiti al servizio: ottimo, buono, sufficiente, scarso o pessimo.

Infine, attraverso una domanda a risposta semi-aperta è stato chiesto ai partecipanti quali aspetti del servizio vorrebbero fossero migliorati con la possibilità di selezionarne più di una tra diverse opzioni disponibili - come riportato nella figura sottostante - e lasciando uno spazio in fondo indicato con "altro" per aggiungere ulteriori aspetti non contemplati nelle opzioni di risposta.

Quale aspetto di tale servizio miglioreresti? *

Puoi selezionare più di una risposta

- Comunicazioni all'utenza
- Potenziamento del servizio di raccolta di determinati rifiuti
- Raccolta degli ingombranti
- Orari Centro di Raccolta
- Attività di sensibilizzazione ai cittadini
- Altro...

Figura 20: Domanda n.19 questionario somministrato all'utenza

A conclusione del questionario, si è scelto di lasciare una domanda a risposta aperta facoltativa, finalizzata a offrire agli intervistati uno spazio libero per esprimere eventuali opinioni e suggerimenti relativi al servizio dei rifiuti dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno.

4.3 La somministrazione della survey all'utenza

La survey è stata somministrata prevalentemente online e in una piccola parte in forma cartacea (11 questionari). Il target a cui è stata indirizzata sono stati i cittadini dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno.

Prima di compilare il questionario, ai rispondenti è stato illustrato lo scopo dell'indagine ed è stato assicurato il rispetto dell'anonimato nel salvataggio delle risposte, garantendo l'utilizzo dei dati ai soli fini statistici per la valutazione generale del servizio dei rifiuti erogato dall'Unione dei Comuni del Basso Biferno.

INDAGINE SULLA RACCOLTA DIFFERENZIATA NELL'UNIONE DEI COMUNI DEL BASSO BIFERNO

Lo scopo di tale indagine è quello di rilevare il livello di soddisfazione sul servizio di gestione dei rifiuti nell'Unione dei Comuni del Basso Biferno e valutare l'esistenza di eventuali problematiche al fine di suggerire azioni correttive o di miglioramento per il benessere della comunità.

Non verrà raccolto né conservato alcun dato personale. Saranno salvate solo le sue risposte, in forma anonima e aggregata. Non saremo in grado di cancellarle perché non potremo distinguerle da quelle di altri. Le sue risposte saranno utilizzate ai soli fini statistici di valutazione dei servizi erogati dall'Unione dei Comuni del Basso Biferno.

All'inizio del questionario potrebbe esserle richiesto il suo indirizzo email, che non verrà utilizzato né conservato.

[COMPILA MODULO](#)

Figura 21: pagina iniziale questionario somministrato all'utenza

La prima somministrazione del questionario è avvenuta nei giorni di venerdì 13 e sabato 14 ottobre 2023, durante il consueto evento fieristico ottobrino tenutosi a Larino, uno dei comuni dell'Unione che svolge il servizio in forma associata, dal 12 al 15 ottobre 2023. L'idea era quella di sfruttare la capacità attrattiva dell'evento sul circondario per raccogliere feedback dai cittadini provenienti dai comuni dell'Unione.

Per l'evento è stato creato un QR code scansionabile che rimanda al link del questionario, il QR code è stato apposto su un banner, come mostrato in figura x, in modo da invitare i visitatori interessati a compilare il questionario.



Figura 22: banner con QR code per la somministrazione del questionario sulla raccolta differenziata nell’Unione dei Comuni del Basso Biferno

Purtroppo, questo primo tentativo non ha ottenuto il successo sperato raccogliendo in totale il completamento di 11 questionari cartacei e una decina di questionari online.

Successivamente, tramite PEC inviata dall’Unione dei Comuni del Basso Biferno in data 23 ottobre 2023 ai comuni di Campomarino, Guglionesi, Larino, Montecilfone, Montenero di Bisaccia, Petacciato, Portocannone, San Giacomo degli Schiavoni e Ururi, è stato richiesto di pubblicare il link del questionario sulla home page del proprio sito web istituzionale e sulle proprie pagine social attive (Facebook, ecc.) specificando le modalità di pubblicazione nell’allegato. Il periodo di pubblicazione, previsto per raccogliere dati utili sufficienti, era stato inizialmente fissato fino al 30 novembre 2023, poi prorogato fino al 20 dicembre 2023. Contemporaneamente, per allargare la diffusione del questionario, il link è stato fatto circolare tra la rete di contatti Whatsapp di chi scrive, sfruttando anche il passaparola tra di essi e ingenerando il cosiddetto “effetto a valanga”.

Su nove comuni che svolgono il servizio in forma associata, solo tre hanno pubblicato il link del questionario sul proprio sito web istituzionale, rispettivamente Larino il 23 ottobre, Guglionesi il 6 novembre e Ururi il 15 novembre, mentre solo il comune di Larino lo ha pubblicato anche sulla propria pagina Facebook. Nonostante i successivi tentativi di sollecitazione agli altri comuni interessati dalla gestione associata del servizio dei rifiuti, da parte dell'Unione, a pubblicare il link del questionario sulle proprie pagine web, ha prevalso il disinteresse generale. Questo episodio fornisce già un primo dato indicativo, successivamente rilevato attraverso alcune interviste, di una scarsa importanza attribuita all'Unione da parte dei Comuni che ne fanno parte.

Le caratteristiche dei rispondenti e i risultati della survey saranno discussi e interpretati nel paragrafo successivo.

4.4 Le caratteristiche dei rispondenti e i principali risultati ottenuti

Bisogna innanzitutto porre l'attenzione sulle caratteristiche dei rispondenti e successivamente sugli output forniti dagli stessi, in quanto, è plausibile che le loro peculiarità possano aver influenzato i risultati raggiunti.

È possibile ipotizzare che la mancata partecipazione di alcuni cittadini al questionario potrebbe essere indicativa del fatto che:

- a) i comuni non hanno adeguatamente pubblicizzato l'indagine;
- b) i cittadini dei comuni oggetto di studio non abbiano avuto interesse a partecipare alla rilevazione.

Inoltre, è utile specificare che l'utenza del servizio dei rifiuti non è rappresentata da singoli individui, ma è composta principalmente da nuclei familiari, per questo è molto probabile che, essendo il campione autoselezionato, i questionari siano stati compilati dalle persone che all'interno del nucleo familiare si occupano maggiormente della raccolta differenziata e che di conseguenza sono più interessate al tema oggetto del questionario.

In totale sono state raccolte 144 risposte al questionario, tutte valide. Tramite la piattaforma Qualtrics XM è stato poi possibile elaborare alcune relazioni tra le variabili utili ad un'analisi dei dati più approfondita.

I dati socio-demografici raccolti nella sezione iniziale forniscono una panoramica dettagliata del profilo dei rispondenti.

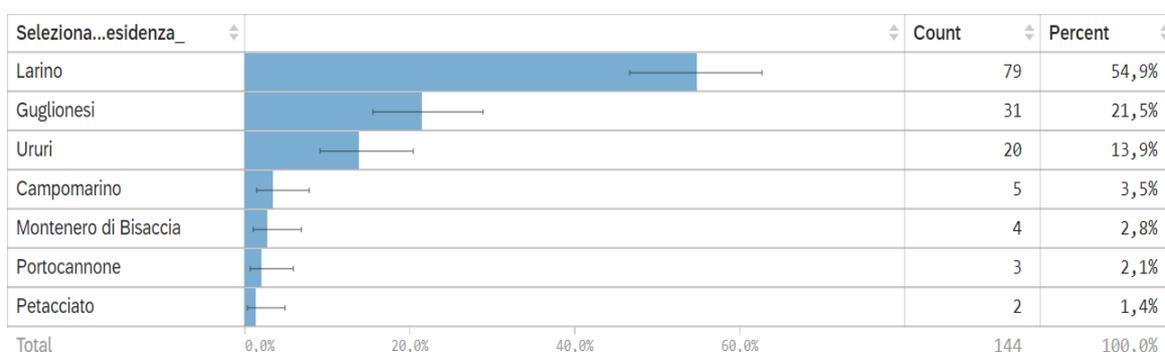


Figura 23: Distribuzione dei rispondenti in base al comune di residenza

La maggior parte dei rispondenti risiede nei comuni di Larino (79), Guglionesi (31) e Ururi (20). Mentre i restanti 14 provengono da Campomarino (5), Montenero di Bisaccia (4), Portocannone (3) e Petacciato (2). Nessuna risposta è pervenuta dai cittadini di Montecilfone e San Giacomo degli Schiavoni. Come è facilmente intuibile, i comuni da cui sono arrivate più risposte sono quelli che hanno pubblicato il link del questionario sulla propria pagina web istituzionale favorendo la partecipazione dei cittadini alla rilevazione.

La predominanza dei rispondenti (113) risiede nel centro abitato del proprio comune di residenza, 26 su 144 rispondenti risiedono nelle campagne, solamente 5 hanno affermato di risiedere sulla costa. Per quanto riguarda la tipologia di abitazione, il 51% dei rispondenti vive in una casa singola o bifamiliare, il 36,8% in un contesto condominiale, mentre il 12,5 % vive in una casa a schiera.

L'età dei partecipanti mostra una prevalenza nella fascia 30-50 anni, con una significativa rappresentanza anche tra i 50 e i 65 anni; minore invece il numero dei rispondenti che possiede più di 65 anni e di coloro che hanno un'età compresa tra i 18 e i 30 anni.

Il dato demografico rivela anche una maggiore partecipazione femminile al questionario, 100 sono le donne che hanno risposto rispetto a 44 uomini.

Seleziona_la_tua_fascia_di_età_					
Sesso_	18-30	30-50	50-65	65+	Total
Femmina	11	45	38	6	100
Maschio	2	18	16	8	44
Total	13	63	54	14	144

Figura 24: Distribuzione degli intervistati per genere ed età. (Fonte: Elaborazione personale)

Come è possibile osservare dalla figura, unendo le variabili demografiche di genere ed età, il “campione” dei rispondenti risulta principalmente costituito da donne di età compresa tra 30 e i 65 anni. Essendo un campione autoselezionato, questo dato potrebbe essere indicativo del fatto che le donne tra i 30 e i 65 siano maggiormente interessate al servizio di gestione dei rifiuti. Tra le ipotesi ci potrebbe essere una maggiore attenzione alla gestione domestica della raccolta differenziata da parte delle donne, legata plausibilmente a un loro ruolo prioritario nello svolgimento di questo compito.

Per quanto riguarda il livello di istruzione dei rispondenti, la maggioranza possiede un diploma di scuola superiore (67), seguito da coloro che possiedono una laurea (53) e da coloro che possiedono la licenza media (23).

Titolo_di_studio_	Count	Percent	Cumu...tive
Diploma di scuola superiore	67	46,5%	46,5%
Laurea	53	36,8%	83,3%
Licenza media	23	16,0%	99,3%
Licenza elementare	1	0,7%	100,0%
Total	144	100,0%	

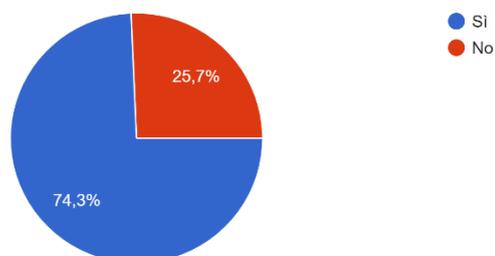
Figura 25: distribuzione dei rispondenti per titolo di studio

Passando agli aspetti legati alla gestione del servizio, la maggioranza dei rispondenti ha dichiarato di essere a conoscenza sia del fatto che il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti è gestito dall’Unione dei Comuni del Basso Biferno (137 risposte affermative contro 7 negative) e sia del fatto che l’Unione ha affidato lo stesso a un gestore mediante gara di appalto (128 risposte affermative contro 16 negative). Le risposte raccolte sembrerebbero comunque

confermare una consapevolezza diffusa tra i rispondenti sul ruolo dell'Unione nella gestione complessiva dei rifiuti e sulle dinamiche da essa adottate.

Ritieni di aver ricevuto adeguate informazioni su come effettuare la raccolta differenziata?

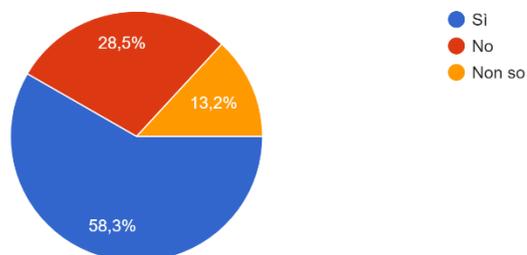
144 risposte



Per quanto concerne l'organizzazione del servizio, la maggioranza dei rispondenti (quasi tre quarti) ritiene di aver ricevuto adeguate informazioni inerenti all'effettuazione della raccolta differenziata.

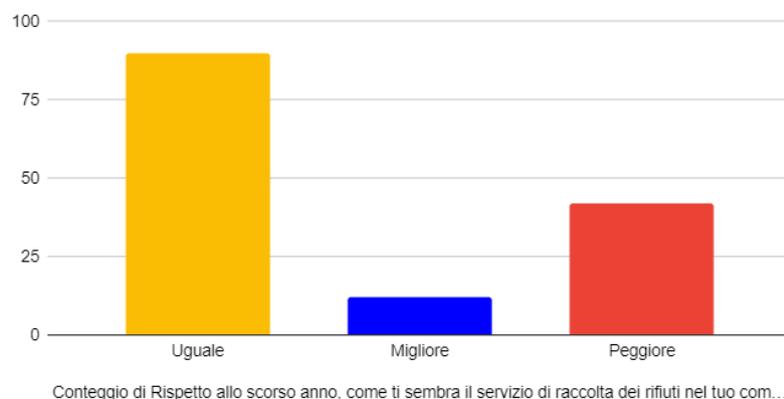
Le comunicazioni inerenti allo svolgimento del servizio avvengono in maniera puntuale?

144 risposte



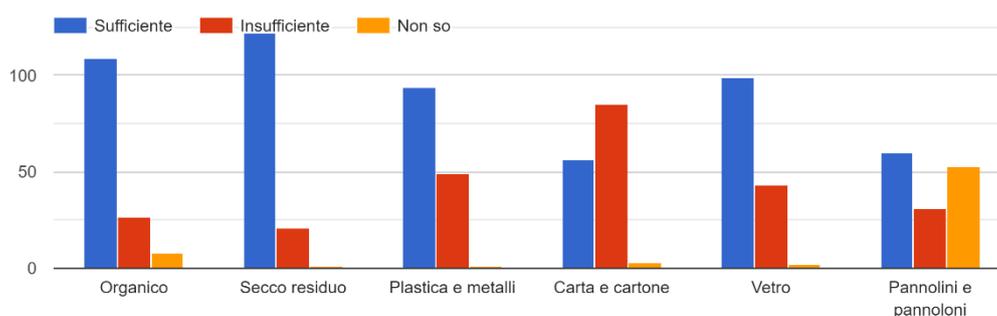
Nel caso delle comunicazioni inerenti allo svolgimento del servizio, il 58,3% dei rispondenti ha affermato che avvengono in maniera puntuale, mentre il 28,5% ritiene di non ricevere comunicazioni in maniera puntuale.

Rispetto allo scorso anno, come ti sembra il servizio di raccolta dei rifiuti nel tuo comune?



La maggior parte dei rispondenti (90) non ha rilevato cambiamenti significativi nel servizio di raccolta nel proprio comune rispetto all'anno precedente (2022, ovvero prima che il servizio passasse dalla Giuliani Enviroment alla Impregico S.r.l.). 42 lo hanno ritenuto peggioro, mentre solo 12 lo hanno trovato migliore rispetto all'anno precedente.

Cosa ne pensi della frequenza (inteso come numero di giorni a settimana) con cui vengono raccolti i rifiuti porta a porta?



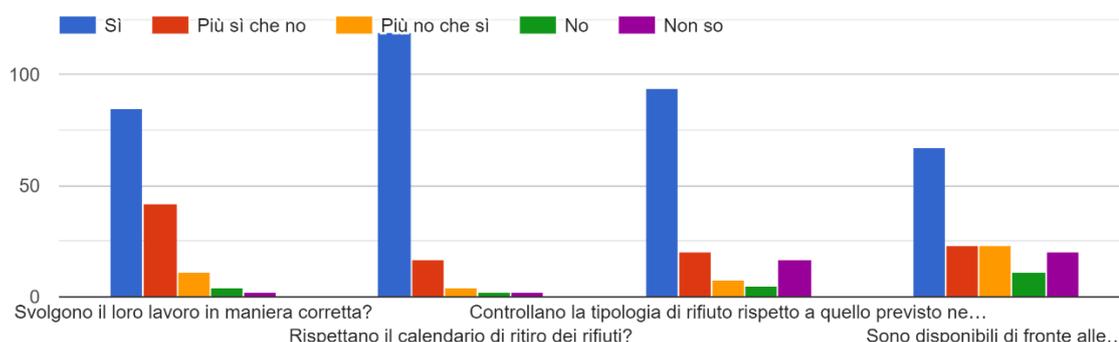
Passando alla frequenza di ritiro delle varie tipologie di rifiuto, dai risultati del questionario somministrato agli utenti emerge che la maggioranza dei rispondenti ritiene insufficiente la frequenza del ritiro di carta e cartone a settimane alterne. Al termine del questionario, sono stati raccolti diversi pareri sfavorevoli in merito al ritiro della carta, con suggerimenti che indicano la necessità di tornare a una raccolta settimanale di questa tipologia di rifiuto.

Ciò riflette l'insoddisfazione per il cambiamento del calendario di raccolta porta a porta ad opera della Impregico s.r.l., in vigore dal 10 luglio 2023, che tra le novità ha introdotto il ritiro a martedì alterni di carta (1° e 3° settimana del mese) e vetro (2° e 4° settimana del mese).

Per ciò che concerne la frazione del vetro, invece, la maggior parte dei rispondenti considera tutto sommato sufficiente la frequenza del ritiro a settimane alterne. Sono state ritenute sufficienti dalla maggior parte dei rispondenti anche le frequenze di ritiro delle frazioni di organico, secco residuo, plastica e metalli, nonostante qualche parere discordante raccolto nello spazio libero alla fine del questionario.

Per pannolini e pannoloni quasi la metà dei rispondenti ha risposto di non saper valutare, mentre 60 ritengono sufficiente la frequenza di ritiro e 31 insufficiente. Questi rifiuti vengono attualmente ritirati, da calendario, lunedì, giovedì, venerdì e sabato di ogni settimana. Nei suggerimenti è stato lamentato che i giorni di ritiro non sono adeguati alle esigenze specifiche dell'utenza, proponendo almeno per questa tipologia di rifiuto di effettuare un ritiro giornaliero.

Come si comportano gli addetti alla raccolta differenziata?

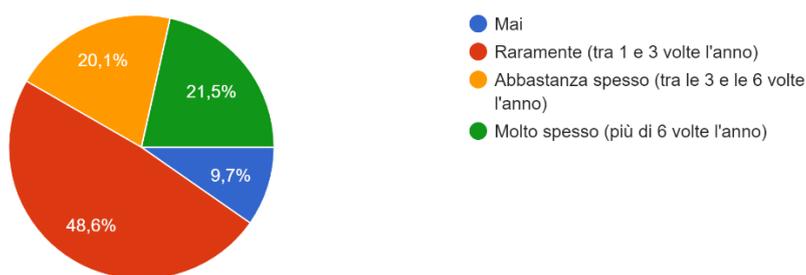


La percezione dei rispondenti sul comportamento degli addetti alla raccolta differenziata appare perlopiù positiva in tutte le voci. Tuttavia, le osservazioni fornite da alcuni rispondenti nello spazio libero alla fine del questionario segnalano una scarsa attenzione degli addetti alla raccolta della spazzatura che

cade accidentalmente a terra quando viene scaricata dai mastelli nel camion dei rifiuti, oppure in caso di danneggiamento dei sacchetti provocato da animali randagi. Questa, infatti, non viene poi raccolta dagli addetti, in caso di sversamenti, lasciando spesso sporca l'area di deposito.

Con che frequenza usufruisci del Centro di Raccolta (isola ecologica)?

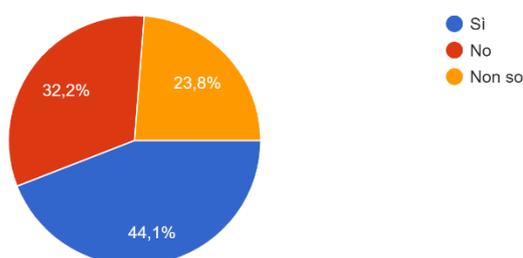
144 risposte



I dati sull' utilizzo dei Centri di raccolta comunali indicano che la maggioranza dei rispondenti li utilizza raramente, con frequenze comprese tra 1 e 3 volte l'anno. La presenza di coloro che li utilizza molto spesso (più di 6 volte l'anno) e abbastanza spesso (tra le 3 e le 6 volte l'anno) mostra che c'è comunque una parte significativa della popolazione che fa uso regolare di tali centri. Mentre sono pochi coloro che hanno affermato di non usufruire mai.

Per quanto riguarda il Centro di Raccolta (isola ecologica) nel tuo comune, ritieni che gli orari di apertura siano adeguati?

143 risposte

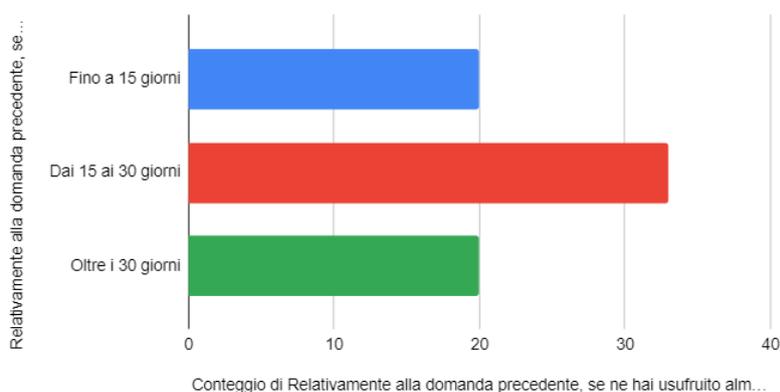


In merito agli orari del Centro di Raccolta del proprio comune il 44% dei rispondenti ha ritenuto che questi siano adeguati, mentre il 32,2% non li considera tali e il 23,8% non ha un'opinione definita a riguardo.

Un rispondente suggerisce di tenere sempre aperto il Centro di Raccolta sia di mattina che di pomeriggio, in modo da avere meno bidoni e immondizia in casa.

Per quanto riguarda il servizio domiciliare di ritiro degli ingombranti, la metà dei partecipanti al sondaggio (73 su 144) ha affermato di averne usufruito.

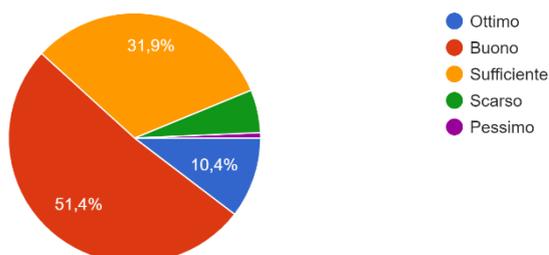
Se ne hai usufruito almeno una volta, quali sono state le tempistiche del ritiro?



Tra coloro che ne hanno usufruito almeno una volta, la maggioranza ha dichiarato che il ritiro è avvenuto entro un periodo di 15-30 giorni. Tuttavia, è interessante notare che ci sono segnalazioni di ritiri che hanno superato i 30 giorni, con tempistiche di gran lunga superiori a quanto specificato nel Disciplinare tecnico che prevede il ritiro entro 7 giorni dalla chiamata.

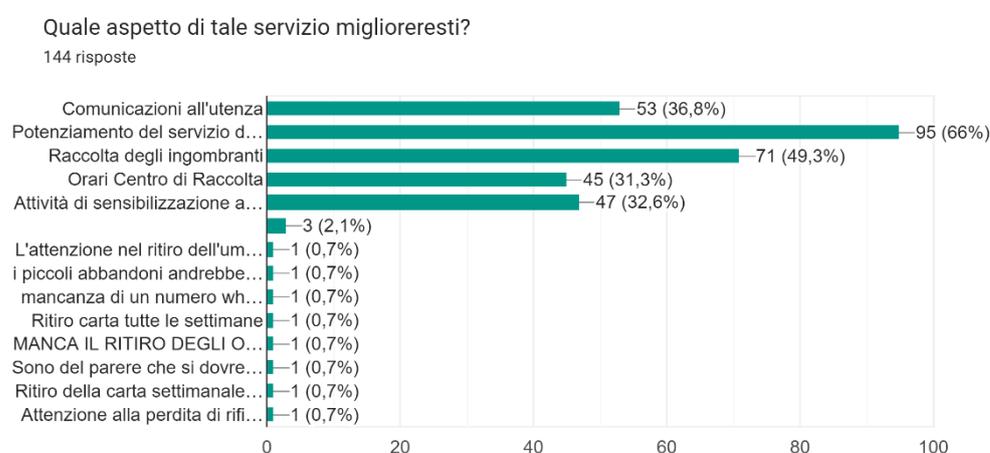
Come consideri complessivamente il servizio di raccolta dei rifiuti porta a porta nel tuo Comune?

144 risposte



Complessivamente la maggioranza dei partecipanti ha valutato positivamente il servizio dei rifiuti: in particolare il 51,4% lo ha ritenuto buono, il 31,9% lo ha giudicato sufficiente, mentre il 10,4% lo ha valutato come ottimo.

Questi risultati indicano una soddisfazione generale sul servizio dei rifiuti da parte degli utenti, sebbene sia importante considerare anche le aree specifiche in cui potrebbero essere necessari miglioramenti, come evidenziato dalle risposte nell'ultima parte del questionario e dai commenti lasciati dagli utenti nello spazio libero a loro disposizione.



Tra gli aspetti da migliorare del servizio sono state selezionate tutte le voci proposte. Quelle che hanno ricevuto maggiori consensi sono state, in particolare, il potenziamento del servizio di raccolta di determinati rifiuti (66%) e la raccolta degli ingombranti (49,3%), a seguire, le comunicazioni all'utenza (36,8%), gli orari del Centro di Raccolta (31,3%) e, infine, le attività di sensibilizzazione ai cittadini (32,6%). Nella sezione "altro" sono state fornite dai rispondenti 8 risposte ulteriori sugli aspetti da migliorare. Per comodità queste sono state integrate con le 27 risposte raccolte nello spazio libero dedicato ad eventuali suggerimenti e opinioni sul servizio. L'insieme delle risposte è stato rielaborato in macroaree tematiche suddivise per contenuti e rielaborate in un grafico attraverso Wordcloud in modo da avere una visione più pratica e funzionale per eventuali analisi e riflessioni.



Figura 26: i maggiori temi emersi nello spazio libero per opinioni e suggerimenti.

(Elaborazione personale tramite Wordcloud)

Tra i problemi maggiormente segnalati dai rispondenti nello spazio libero, per eventuali opinioni e suggerimenti, vi è la poca attenzione degli addetti durante le operazioni di raccolta che spesso non raccolgono la spazzatura che cade dai mastelli.

La stessa criticità viene segnalata da diversi sindaci durante la seduta del consiglio dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno a tema raccolta porta a porta in forma associata tenutasi il 16 ottobre 2023³⁰.

Un'altra tra le criticità più segnalate dai rispondenti è il problema dell'abbandono dei rifiuti per il quale si propone di trovare soluzioni come l'incremento di telecamere e di multe per coloro che abbandonano i rifiuti.

Il sindaco di Larino specifica che a tal riguardo sono state adottate delle misure per attenuare questo fenomeno come delle fototrappole in punti strategici, oltre all'irrigidimento delle sanzioni a livello nazionale (Intervista n.1).

Per quanto riguarda il ritiro di alcune tipologie di rifiuto, è stata ribadita da più rispondenti la frequenza insufficiente del ritiro della carta a settimane alterne, suggerendo di tornare al ritiro settimanale e anche per quanto riguarda il ritiro

³⁰ Verbale dell'incontro tenutosi presso la sede dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno in data 16.10.2023 – ore 16,00 in ordine alle criticità del servizio di raccolta differenziata “porta a porta” dei rifiuti urbani

del vetro ci sono state diverse segnalazioni. Altri rispondenti hanno consigliato, invece, la frequenza della raccolta della plastica “almeno due volte a settimana” e dell’organico più volte a settimana, specialmente nel periodo estivo, altri ancora hanno suggerito un ritiro giornaliero di pannolini e pannoloni “Pannolini tenuti in casa il lunedì, martedì e mercoledì per poi esporli al ritiro del giovedì è una cosa fuori da ogni logica. Bisognerebbe almeno per questa tipologia effettuare il ritiro giornaliero”.

È stata segnalata, inoltre, la mancanza del ritiro degli oli esausti.

Altri suggerimenti sono relativi al potenziamento del Centro di raccolta comunale e al miglioramento delle informazioni sul ritiro dei RAEE.

Altri hanno lamentato la mancanza di comunicazione ai cittadini sui cambi di gestione e ritiro in concomitanza con i giorni festivi, sottolineando come non tutti fanno uso dei social, soprattutto gli anziani.

Tra le riposte nello spazio libero c’è stato anche chi ha consigliato il ripristino dei cassonetti o delle campane differenziate per favorire una raccolta “più autonoma” e addirittura un rispondente ha suggerito di differenziare la raccolta a valle, controvertendo totalmente il principio della raccolta differenziata porta a porta.

I dati raccolti attraverso questa survey non sono generalizzabili a tutta la popolazione dei comuni che svolgono il servizio in forma associata, ma possono essere un utile spunto di riflessione per l’ente, gli amministratori locali e la ditta, per considerare dei miglioramenti da apportare al servizio.

Dopo aver presentato i risultati della survey che mostrano la percezione dell'utenza sul servizio dei rifiuti, l'analisi intende proseguire esponendo quanto emerso dall'interlocuzione con gli altri attori coinvolti nel sistema: amministratori locali, funzionari dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno e Direttore d'esecuzione del Contratto (DEC).

Sulla scia della domanda di ricerca, le interviste e l'osservazione partecipante hanno consentito di ampliare il campo dell'analisi e di esplorare più approfonditamente i meccanismi alla base della gestione in forma associata del servizio dei rifiuti e le problematiche ad esso connesse. Contemporaneamente, sono emersi anche dettagli importanti sul funzionamento stesso dell'Unione e sulle dinamiche interne ad essa. È possibile articolare quanto emerso dalle interviste e dall'osservazione sul campo in diversi nuclei tematici.

4.5 Il fattore culturale come ostacolo all'efficienza del servizio dei rifiuti

Il primo nucleo tematico riguarda l'efficienza del servizio porta a porta e si ricollega anche ad alcuni aspetti emersi dall'indagine sull'utenza

Ciò che emerge da diverse interviste è che a fare da sfondo all'efficienza del servizio dei rifiuti vi è spesso un fattore culturale e di educazione civica che riguarda tutti gli attori coinvolti nel sistema, sia gli addetti alla raccolta, che molto spesso non raccolgono la spazzatura caduta a terra durante l'operazione di svuotamento dei mastelli, sia i cittadini/utenti.

Il sindaco di Larino afferma che, nonostante il sistema della raccolta porta a porta sia organizzato molto bene, è difficile raggiungere la massima efficienza del servizio poiché si riscontrano ancora diverse problematiche come, ad esempio, quelle legate al personale addetto alla raccolta. Nell'intervista viene infatti ribadito quanto affermato da diversi rispondenti nel questionario somministrato all'utenza. Alcuni addetti spesso prestano poca attenzione ai rifiuti che cadono dai mastelli durante le operazioni di raccolta. Allo stesso tempo, sottolinea come

si riscontrano dei comportamenti poco collaborativi anche da parte dei cittadini, seppur in alcuni casi limitati, soprattutto da parte delle persone anziane. “La mattina l’operatore passa a raccogliere la spazzatura davanti casa ma alcune persone buttano i rifiuti nei cestini comunali perché per loro è inconcepibile tenere la spazzatura davanti alla porta. Altre volte, invece, non raccolgono in modo differenziato”. Purtroppo, afferma, “questo è un fatto culturale” (Intervista n.1).

Interpellato sul tema, il DEC spiega che “il problema è che spesso, i cittadini, invece di conferire il mastello, mettono solo le buste e se, per caso, passa qualche animale randagio, queste vengono strappate favorendo la fuoriuscita della spazzatura contenuta al loro interno. A questo, quindi, si aggiunge il problema del randagismo che è un fenomeno difficile da controllare”. Naturalmente però, continua il DEC, “ciò potrebbe causare un’indisposizione da parte dell’addetto che deve raccogliere la spazzatura caduta a terra”.

Il Capitolato d'appalto specifica che l'addetto ha il compito di ritirare la spazzatura conferita nel mastello, ma deve anche garantire la pulizia dell'area in caso di eventuali fuoriuscite. A tal fine, gli addetti sono dotati di attrezzature per la pulizia delle aree di conferimento.

Per il DEC “l’antitesi di questa situazione si manifesta nel fatto che il cittadino accusa l’addetto di avere la responsabilità di far cadere per terra l’eventuale spazzatura quando viene svuotato il mastello, gli addetti invece accusano i cittadini di lasciare le buste, anziché i mastelli, che vengono strappate dagli animali causando la fuoriuscita della spazzatura. È un cane che si morde la coda. È una lotta tra il cittadino che vuole un servizio impeccabile, perché paga le tasse senza tenere cura di certe cose, e gli operatori, che nel giro di nove comuni, cercano di risparmiare tempo non raccogliendo ciò che cade, per finire il prima possibile la giornata lavorativa”. La morale della favola, secondo il DEC, è che si tratta di uno scontro tra le cattive abitudini dei cittadini e l’impresa che, come ogni impresa, cerca di ottimizzare i tempi svolgendo velocemente il servizio.

Anche il DEC evidenzia che il problema di fondo ha radici culturali e di educazione civica, sottolineando la necessità di intervenire sui cittadini invitandoli a non conferire le buste, in modo da collaborare con gli addetti alla

raccolta e facilitare il loro lavoro. Egli, infatti, afferma che “c’è ancora tanta ignoranza anche negli adulti che fanno ancora difficoltà a capire le frazioni, la gestione dei rifiuti, ecc.”, sottolineando come la comunicazione sia un elemento fondamentale per la buona riuscita del servizio ma che, purtroppo, in tale gestione manca. “Ci vorrebbero sistemi di comunicazione che facciano sentire la presenza dell’ente e del gestore, per far passare il messaggio che la raccolta differenziata porta a porta è, comunque, una collaborazione. Il principio della raccolta differenziata porta a porta - conclude il DEC - è proprio quello di responsabilizzare il cittadino coinvolgendolo in un sistema in cui ognuno ha un ruolo fondamentale per la riuscita del servizio, dal cittadino/utente all’addetto alla raccolta. Per questo è necessario incidere culturalmente, promuovendo attività di sensibilizzazione, specialmente nelle scuole ma anche nelle case” (Intervista n. 5).

Il fattore culturale legato all’efficienza del servizio viene rimarcato anche nell’intervista con l’ex funzionaria dell’Unione, secondo la quale la gestione in forma associata del servizio dei rifiuti ha, tutto sommato, funzionato. Ciò che invece non ha funzionato è da attribuire alla componente locale, nella quale si instaura una commistione tra questioni culturali e sociali. L’ex funzionaria evidenzia come nei piccoli centri, dove tutti si conoscono, un buon rapporto tra utenza e operatori è fondamentale per garantire un servizio efficace ed efficiente. Nel caso del servizio porta a porta, l’operatore svolge un ruolo cruciale, specialmente nei paesi più piccoli, dove è più probabile che si instauri un rapporto diretto tra l’utente e l’operatore. “A volte - afferma - si è reso necessario licenziare dipendenti che non svolgevano diligentemente il proprio lavoro” (Intervista n.3).

4.6 Il fattore territoriale

L’Unione dei comuni del Basso Molise si estende su un territorio molto vasto che comprende comuni che vanno dall’entroterra sino alla costa. Ogni comune presenta, quindi, caratteristiche diverse ed esigenze specifiche legate alle peculiarità del territorio. Questo aspetto è particolarmente rilevante quando si

tratta della gestione associata del servizio porta a porta dei rifiuti, in cui le caratteristiche del territorio e le esigenze delle comunità possono influenzare notevolmente le dinamiche della raccolta e la logistica coinvolta nel servizio. La densità abitativa, la tipologia di residenze, le infrastrutture stradali possono richiedere approcci differenziati nella gestione del servizio tra i diversi comuni che fanno parte dell'Unione.

Il direttore d'esecuzione del contratto, ben conscio di questi aspetti, ritiene che il servizio di raccolta dovrebbe essere diversificato anche all'interno dello stesso comune: tra villette a schiera, abitazioni di campagna e centro storico.

Secondo il sindaco di Larino “dal punto di vista economico una gestione in forma associata del servizio dei rifiuti è sicuramente conveniente per un comune di piccole dimensioni, tuttavia, bisogna valutare anche l'efficienza del servizio. Questa non può prescindere dalle esigenze dei vari comuni che compongono l'Unione: comuni piccoli hanno esigenze sicuramente diverse rispetto a comuni più grandi; la popolazione è distribuita diversamente sul territorio comunale; ogni comune presenta delle peculiarità”, ribadendo che “il servizio in forma associata permette di avere vantaggi dal punto di vista economico, ma dal lato dell'efficienza è necessario porre maggiore attenzione. Anche in prospettiva della nuova gara di appalto, bisognerà valutare e tener conto che le esigenze dei vari comuni possono essere diverse”. (Intervista n.1). Ad esempio, come sottolinea il DEC, “ad Ururi non c'è il problema delle campagne perché la maggior parte della popolazione vive nel centro abitato, per questo è molto più facile gestire la raccolta porta a porta. Al contrario, territori più estesi, come quello di Larino, presentano un gran numero di abitazioni nella zona rurale, il che comporta un'organizzazione più strutturata e capillare del servizio porta a porta.” Questo sicuramente è uno dei fattori che spiega percentuali così elevate di raccolta differenziata per il Comune di Ururi.

Discorso analogo per i comuni costieri i quali, come si è visto, hanno specifiche esigenze dovute all'utenza turistica e alle attività balneari.

Ciò che emerge, soprattutto dalle interviste agli amministratori comunali, è che l'Unione dei Comuni del Basso Biferno, presenta sì una certa contiguità territoriale, ma essendo un territorio molto esteso, “non tutti i comuni sono

confinanti e condividono le stesse problematiche, anzi spesso presentano differenze molto marcate tra loro” (Intervista n. 4).

Secondo alcuni, quindi, sarebbe da rivedere la conformazione stessa dell'Unione e ripensarla in maniera più adeguata e corrispondente alle peculiarità del territorio e ai rapporti di vicinanza con gli altri comuni confinanti, con i quali si hanno più caratteristiche in comune.

Come sottolineano gli amministratori di Ururi, “Ururi e Montecilfone sono entrambi paesi di lingua Arbëreshe³¹, ma collocati in territori diversi e distanti che non condividono altre caratteristiche in comune oltre alla minoranza linguistica. Sarebbe ad esempio più logica un’Unione che includesse paesi limitrofi come Rotello piuttosto che San Giacomo degli Schiavoni o Montecilfone” (Intervista n.4).

Questo caso conferma, quindi, l'ipotesi sul funzionamento delle unioni dei comuni evidenziata da chi studia questi contesti, per cui i comuni devono avere una certa omogeneità, soprattutto sul fronte dei rifiuti, dove l’organizzazione è fortemente dipendente dalle caratteristiche del contesto.

Il fattore territoriale rappresenta un aspetto importante anche nel caso della ditta appaltatrice. Infatti, come hanno evidenziato spesso i funzionari unionali e il DEC, nel passaggio della gestione dalla ditta Giuliani Enviroment s.r.l alla ditta Impregico s.r.l. a seguito della cessione del ramo d’azienda, si sono verificate alcune incomprensioni iniziali per via del fatto che la ditta subentrante, con sede a Taranto, non conosceva le esigenze e le peculiarità del territorio dell’Unione, essendo ad esso estranea. Al contrario con la Giuliani Enviroment S.r.l., con sede a Campobasso, il dialogo era più facilitato proprio per la vicinanza e la conoscenza delle dinamiche del territorio.

³¹ Lingua parlata dalla minoranza etno-linguistica albanese d'Italia. In Molise è parlata in quattro comuni: Ururi, Montecilfone, Portocannone e Campomarino, tutti aderenti all’Unione dei Comuni del Basso Biferno.

4.7 La mancanza di personale

Un altro tema emerso dalle interviste, confermato dall'esperienza diretta durante il tirocinio presso l'ufficio unionale, è quello della mancanza del personale all'interno dell'Unione.

L'Unione attualmente dispone di un organico molto ridotto: due soli dipendenti impiegati part-time due volte a settimana. Questa situazione comporta un notevole carico di lavoro su solo due persone, contribuendo a generare stress tra i dipendenti che devono gestire in autonomia l'intero carico di lavoro. Anche secondo l'ex funzionaria dell'Unione, "il personale che lavora per l'ente è troppo poco, ci sono solo un responsabile tecnico e un responsabile contabile per 10 comuni. L'Unione ha pochi costi, in sé e per sé, avendo solo due dipendenti part time e, in questo modo, è possibile ottenere economie di scala perché un tecnico vale per 10 comuni. Se ogni comune facesse la propria gara dovrebbe avere un responsabile tecnico, un DEC, un segretario, ecc. e ciò sarebbe troppo dispendioso" (Intervista n.3).

Il responsabile contabile dell'Unione ha spiegato che l'incarico di Direttore d'esecuzione del contratto viene assegnato a un soggetto esterno, individuato attraverso una manifestazione di interesse, poiché l'Unione non dispone di personale sufficiente per svolgere direttamente questa attività. Viene quindi utilizzata la strategia del "contracting out" anche per assumere una figura esterna che si occupi del controllo del servizio dei rifiuti (Intervista n.2).

4.8 Il difficile equilibrio dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno

La mancanza di personale è strettamente correlata al fatto che l'Unione viene spesso sottovalutata dai comuni stessi e, di conseguenza, non lavora al massimo delle sue potenzialità. Questo aspetto emerge in maniera evidente dalle diverse interviste con funzionari e amministratori comunali.

"Molti giudicano l'Unione come uno scaricabarile o come un macigno da portarsi dietro, non attribuendole la giusta importanza. I comuni non capiscono che l'unione sono loro [...]" (Intervista n. 3).

Gli stessi funzionari dell'ente hanno affermato in diverse occasioni che i comuni aderenti tendono spesso a sottovalutare il ruolo ricoperto dall'Unione all'interno del territorio. Questo è stato dimostrato anche dalla scarsa importanza data all'indagine sul servizio dei rifiuti, che avrebbe potuto costituire un utile spunto di riflessione sul servizio per tutti i comuni, ma che è stata recepita da solo tre comuni su nove (Intervista n.2).

Anche il sindaco di Larino ammette che “spesso, l'Unione dei comuni viene sottovalutata soprattutto da parte dei Comuni stessi che non ci credono e non ci lavorano. Nei territori così piccoli e soggetti a spopolamento, credo che l'unione debba fare la forza e bisognerebbe pensare a lavorare bene ed efficientemente, piuttosto che al ritorno personale politico. Sono convinto che solo attraverso una svolta culturale le cose possano cambiare”. (Intervista n.1)

Quando l'Unione non riceve il necessario riconoscimento e supporto dai comuni che la costituiscono, non viene messa nelle condizioni operative ottimali che le permetterebbero di espletare appieno le sue funzioni.

Infatti, come sostiene il Sindaco di Larino “l'Unione è nata da tanti anni ma l'unico servizio erogato in forma associata è quello della raccolta dei rifiuti. Si dovrebbe cercare di potenziare l'Unione, come struttura, e arrivare a svolgere altri servizi in forma associata come quelli della polizia municipale e qualche altro servizio che potrebbe comportare vantaggi economici per tutti i comuni che ne fanno parte” (Intervista n.1).

Anche secondo l'ex funzionaria “se si associasse il servizio della gestione del personale, sarebbe un guadagno di efficienza per tutti i comuni. L'Unione potrebbe bandire un concorso per il personale piuttosto che fare un concorso per ogni comune, la stessa cosa varrebbe per la formazione del corpo dei vigili dell'Unione dei Comuni di cui, oggi, dispongono solo pochi comuni dell'Unione”. “Anche i servizi del personale e dei tributi, possono svolgersi al giorno d'oggi tranquillamente da remoto, però i comuni non sono disposti a cedere questi servizi all'Unione. Gestire determinati servizi in forma associata aumenterebbe sicuramente l'efficienza e la produttività dell'ente” (Intervista n.3). Viene fatto notare, però, che “se l'Unione istituisse l'ufficio del personale, i comuni aderenti dovrebbero cedere dei dipendenti all'Unione, ma cedrebbero

solo i dipendenti più scarsi o coloro che sono prossimi alla pensione, senza più motivazione, tenendosi per sé i migliori” (intervista n.3).

Quello che emerge dalle interviste è che alla base del mancato espletamento delle potenziali funzioni dell’Unione vi è una forte connotazione campanilistica insita nel territorio e negli amministratori locali. “L’unione non funziona effettivamente per una questione di campanilismo” (Intervista n.3)

“Basterebbe pensare che l’Unione dei comuni del Basso Biferno, con i suoi 33.000 abitanti, conta quasi quanto la vicina città di Termoli che ne ha 30.000. Purtroppo, però, ad oggi la sua potenzialità non viene completamente riconosciuta e sfruttata dagli amministratori dei comuni che ne fanno parte perché non vi è una visione comune, ognuno pensa al proprio orticello” (Intervista n.3). Questa visione è confermata anche dagli amministratori comunali di Ururi, i quali affermano che “è quasi impossibile realizzare la gestione associata della polizia locale o dell’ufficio tecnico dell’Unione perché nessun comune vuole cedere le proprie quote”, ribadendo il fatto che “ognuno vede il suo campanile” (Intervista n.4).

Il campanilismo costituisce quindi un ostacolo alla collaborazione e alla gestione condivisa di servizi e risorse.

Gli amministratori locali influenzati dal campanilismo sono spesso riluttanti a condividere responsabilità o risorse con altre comunità, concentrando la loro attenzione sui bisogni locali piuttosto che su soluzioni più ampie e collaborative. L’Unione dei comuni, in quanto tale, funziona solo se ci sono gli stessi obiettivi da parte degli amministratori comunali che sono disposti a superare gli interessi legati strettamente alla propria comunità e a collaborare per l’intero territorio.

“I sindaci di adesso non hanno più la serietà dei sindaci di una volta, si è perso lo spirito iniziale di coesione che ha spinto alla nascita dell’Unione. È venuto a mancare quel principio di solidarietà tra comuni che aveva permesso, nel 2008, di avviare la gestione in forma associata della raccolta dei rifiuti sotto la spinta del contributo Sorgenia. Grazie al principio di solidarietà, infatti, tutti i comuni hanno potuto beneficiare del contributo, costituendo l’unico caso concreto di gestione associata dei servizi” (Intervista n. 3).

La divergenza tra interessi politici e obiettivi comuni degli amministratori locali ha portato, nel corso degli anni, alla perdita dello spirito di solidarietà che sta alla base dell'associazionismo intercomunale. La presenza di interessi politici diversi tra i vari amministratori comunali ha favorito complicazioni nel processo decisionale e nella gestione dei servizi. “Con il cambio delle amministrazioni comunali ci sono ventate di rinnovamento che possono causare un po’ di disguidi nel servizio di raccolta dei rifiuti” ha fatto presente il DEC.

Le decisioni in merito alle questioni unionali vengono spesso influenzate sia da dinamiche politiche interne che da giochi di potere tra i comuni. Come ha evidenziato il sindaco di Larino, “la perdita di centralità del comune di Larino a livello territoriale è da attribuirsi alle amministrazioni passate che non hanno dato la giusta importanza all’Unione, facendo sì che il baricentro si spostasse sulla costa”, ribadendo inoltre che “per poter lavorare meglio, nell’Unione dei comuni dovrebbero convergere non solo gli interessi economici ma anche quelli politici (Intervista n. 1).

Alla luce di quanto emerso nelle interviste il marcato fenomeno del campanilismo e gli interessi politici locali hanno impattato negativamente sull'efficacia dell’Unione dei Comuni del Basso Biferno e sulla sua capacità di operare in modo sinergico per affrontare le sfide comuni.

Conclusioni

Nell'ambito degli studi sui servizi pubblici locali, lo scopo della tesi è stato quello di analizzare in maniera approfondita la gestione in forma associata del servizio dei rifiuti nell'Unione dei comuni del Basso Biferno.

L'analisi ha mostrato come la gestione del servizio dei rifiuti svolta dall'Unione oggetto di studio ha, tutto sommato, funzionato sia sotto il punto di vista delle percentuali di raccolta differenziata raggiunte (oltre il 65%) dalla maggior parte dei comuni aderenti - di cui l'unica eccezione rimane Campomarino Lido - sia dal punto di vista della gestione del servizio in sé. Questo è stato confermato anche dalla survey sulla percezione del servizio da parte dell'utenza, nella quale la maggior parte dei rispondenti ha giudicato il servizio dei rifiuti per lo più buono o sufficiente. Ciononostante, sono diverse le criticità rilevate che necessitano di essere risolte.

Per quanto riguarda la modalità di affidamento del servizio, il contracting out si è dimostrato una strategia efficace sebbene siano emerse delle problematiche ad esso connesse, come la completezza dello stesso contratto che, in alcune parti, manca di alcuni elementi importanti, come è stato fatto notare dal Direttore d'esecuzione. Spesso, però, solo in corso d'opera ci si accorge di eventuali mancanze ed errori che possono generare incertezze e controversie, tra l'ente e il soggetto affidatario del servizio, che si ripercuotono sulla buona riuscita del servizio.

Anche la poca attenzione degli addetti, durante l'operazione di raccolta, segnalata a più riprese sia nel questionario che dalle interviste con gli amministratori comunali, conferma uno degli svantaggi legati al contracting out evidenziato da diverse ricerche, ovvero come spesso l'efficacia dei servizi possa dipendere proprio, in gran parte, anche dal livello di professionalizzazione del management e del personale operativo, più che dalla modalità di gestione del servizio. Pure la mancanza di comunicazione segnalata dagli utenti può essere legata, ad esempio, all'allungamento della catena principale-agente che si verifica nell'esternalizzazione di un servizio. L'utenza spesso chiede conto di eventuali disservizi e presenta le proprie lamentele alle singole amministrazioni

comunali, piuttosto che all'Unione dei Comuni o alla ditta appaltatrice, proprio perché le amministrazioni comunali sono gli enti più prossimi a cui rivolgersi.

A conclusione di questa analisi, e alla luce delle prospettive emerse dalle interviste e dal questionario rivolto all'utenza, si intendono formulare delle *policy recommendations*, ovvero dei suggerimenti per il miglioramento dell'Unione dei comuni del Basso Biferno anche in vista del prossimo contratto di appalto previsto per il 2026.

Innanzitutto, un aspetto del servizio, da migliorare, è fondamentalmente il sistema di comunicazione. Attualmente questo è prevalentemente orientato al digitale, ciò implica che le comunicazioni non sempre arrivano a tutti i cittadini. La tipologia dell'utenza è molto variegata con una presenza elevata di popolazione anziana che non fa molto uso delle tecnologie e dei social. Ciò emerge anche dai pareri espressi nello spazio libero alla fine del questionario, dove alcuni rispondenti hanno lamentato la mancanza di comunicazione ai cittadini sui cambi di gestione e ritiro, sottolineando come non tutti fanno uso dei social, soprattutto gli anziani, appunto. Bisognerebbe, quindi, contemperare le diverse esigenze della popolazione e adottare un sistema diversificato, come ad esempio attività di volantinaggio o manifesti pubblici attraverso cui è più facile raggiungere l'utenza più anziana e, dall'altra parte, implementare i sistemi di comunicazione digitale attraverso pagine social dedicate o app di messaggistica istantanea. Non bisogna dimenticare che il cittadino è al centro del servizio pubblico.

Allo stesso tempo, un'altra problematica emersa dal lato dell'utenza è una scarsa disposizione a collaborare alla raccolta da parte di alcuni cittadini. Spesso, le iniziative intraprese dalle amministrazioni per ridurre l'impatto dei rifiuti sull'ambiente, come la raccolta differenziata porta a porta, incontrano una certa resistenza da parte dei cittadini a modificare le proprie abitudini e, nei casi più gravi, conduce anche a compiere comportamenti incivili come l'abbandono dei rifiuti. Nonostante oggi ci sia molta sensibilizzazione sul tema, il fattore culturale - legato ad abitudini sbagliate del passato - e la mancanza di educazione civica pregiudicano la buona riuscita di questa modalità di raccolta dei rifiuti.

Per favorire una maggiore collaborazione dei cittadini dell'Unione alla tutela dell'ambiente potrebbero essere adottati diversi strumenti di policy. Un esempio è da individuare senz'altro nel comune di Capannori (LU) che, come evidenziano Pavani, Profeti e Tubertini (2023) in un recente lavoro, accanto agli strumenti organizzativi, ha promosso incentivi economici (come sconti della parte variabile della bolletta) sia per i cittadini che fanno il compostaggio domestico o aderiscono a iniziative pilota (ad es. le lombrichiere compostabili, o la raccolta sperimentale di assorbenti igienici) sia per le imprese che privilegiano prodotti sfusi o di origine locale, quanto per le associazioni che promuovono eventi *plastic free*. L'Unione potrebbe adottare iniziative simili per incentivare il compostaggio, data la disponibilità ad installare compostiere di comunità, da parte del gestore.

Un'altra iniziativa molto interessante adottata dal comune di Capannori³² che può essere presa in considerazione dall'Unione dei Comuni del Basso Biferno, per contrastare l'abbandono dei rifiuti, è quella del servizio *Acchiapparifiuti* che consiste nel segnalare attraverso un numero whatsapp gli abbandoni di rifiuti o di materiale ingombrante in luoghi non idonei. Allo stesso tempo, gli stessi cittadini possono farsi carico della raccolta dei rifiuti abbandonati (da segnalare alla società di gestione della raccolta) mentre fanno attività fisica all'aperto, grazie al progetto «Plogging di comunità»³³. In questo modo oltre ad attuare azioni di salvaguardia ambientale, attraverso il monitoraggio del territorio, viene certamente valorizzato il ruolo attivo del cittadino.

L'Unione, in accordo con la ditta che gestisce il servizio, potrebbe organizzare periodicamente, nei comuni, più incontri pubblici di formazione sul riciclo e sul riuso, oltre ad attività di informazione e sensibilizzazione rivolti a tutta la cittadinanza come pure progetti ad hoc nelle scuole, in collaborazione con associazioni presenti sul territorio, molto attente all'impatto dei rifiuti sull'ambiente come ad esempio *Plastic Free*.

³² È stato uno dei primi comuni in Italia e in Europa ad aderire alla Zero Waste International Alliance, con apposita delibera comunale emanata nel 2007 (Pavani, Profeti e Tubertini 2023)

³³ Pavani, Profeti e Tubertini (2023)

Altro elemento emerso dall'analisi è quello della disomogeneità dei bisogni e delle caratteristiche ideali del servizio dei rifiuti da parte dei vari comuni che compongono l'Unione. Quando si progetta un servizio come quello della raccolta dei rifiuti è fondamentale considerare le peculiarità dei territori e le loro caratteristiche morfologiche e demografiche. Nel nuovo bando di gara e nella stipula del contratto con il nuovo gestore, l'Unione dovrà tenere conto di tali aspetti che impattano significativamente sulla gestione del servizio, prevedendo, ad esempio, condizioni differenziate a seconda dei territori.

Tuttavia, tale operazione richiederebbe personale esperto sulla stipula di contratti il più possibile completi, di cui l'Unione e i comuni che la compongono purtroppo non dispongono. In alternativa, quindi, si potrebbero valutare altre forme di affidamento che non prevedano gare d'appalto, qualora sul territorio siano presenti aziende speciali/società partecipate, con le quali sia possibile procedere con affidamento in house. Queste, solitamente, sono più flessibili nella rinegoziazione dei termini del servizio.

Infine, oltre agli elementi strettamente legati al servizio di gestione dei rifiuti, il presente lavoro ha messo in luce anche aspetti inerenti al ruolo dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno all'interno del territorio e le dinamiche interne che si creano tra i comuni aderenti.

Nonostante l'Unione dei Comuni del Basso Biferno sia nata da ventiquattro anni e gestisca da circa quattordici il servizio dei rifiuti in forma associata, emerge una scarsa collaborazione tra i comuni membri e allo stesso tempo si riscontra uno scarso grado di "maturazione/istituzionalizzazione" dell'Unione stessa. Gli ostacoli alla collaborazione e ad una piena consapevolezza del potenziale che un'associazione di comuni potrebbe avere nello svolgere servizi in forma associata sono anche e soprattutto di natura politica. Ciascun comune tende, infatti, a preservare i propri interessi specifici alimentando campanilismi che non giovano in nessun modo al benessere della comunità, specialmente in un territorio, come quello del Molise, che è fortemente soggetto al fenomeno dello spopolamento. Questa situazione suscita una riflessione critica: "L'unione fa la forza, ma a quali condizioni?"

Purtroppo, il problema non ha soluzioni se l'iniziativa di collaborazione non parte dalla stessa volontà degli amministratori locali di guardare oltre "il proprio campanile".

A tal fine, si potrebbero considerare i vantaggi conseguiti da Unioni dei Comuni mature, che dai municipi hanno ricevuto - oltre a quelle relative alla gestione dei rifiuti - numerose funzioni (per le quali, peraltro, la gestione associata è obbligatoria). Un esempio in questo senso è rappresentato sicuramente dalle Unioni dell'Emilia-Romagna che hanno fatto del motto "l'unione fa la forza" il proprio punto distintivo per affrontare in modo efficace le sfide dei piccoli comuni. In questo caso, è la Regione stessa a incentivare e favorire la formazione delle Unioni e la loro completa funzionalità, nonché a monitorare l'andamento dell'intercomunalità con un apposito Osservatorio³⁴. Questo sostegno si traduce in criteri premiali, anche di natura finanziaria, per le Unioni che dimostrano una maggiore maturità, intesa come accrescimento delle funzioni svolte per conto dei comuni aderenti.

Nel Molise, non esistono attualmente iniziative simili, a parte un impianto di riordino degli assetti amministrativi previsto dalla Legge Regionale 1/2016 (art. comma 4) che individuava 8 ambiti territoriali per lo svolgimento di funzioni in forma associata, che però non è mai stato attuato.

Piuttosto, ciò che è emerso da una delle interviste è stato proprio un atteggiamento sfavorevole da parte della Regione Molise nei confronti dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno che, a pochi anni dalla sua nascita, rappresentava una realtà all'avanguardia. La Regione ha infatti in un certo senso "tagliato le gambe" al progetto dell'Unione, inibendone lo svolgimento delle funzioni per i servizi sociali attraverso la creazione di ambiti territoriali di servizio che dividevano il territorio unionale.

Così, alle dinamiche interne all'Unione si aggiungono anche quelle tra quest'ultima e la Regione Molise che minano l'effettivo funzionamento dell'Unione e inducono a una riflessione più approfondita che si inserisce nel

³⁴ Si veda, in proposito, l'apposita sezione informativa pubblicata sul sito istituzionale della Regione: <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni>

dibattito sulle vere difficoltà che sono alla base della limitatezza dei sistemi istituzionali del Molise, come pure delle altre regioni del Sud, mentre hanno raggiunto livelli altissimi di performance in regioni come l'Emilia-Romagna.

Riferimenti bibliografici

Becchis F. (2003). *Le fatiche del regolatore: Fattori di debolezza nella regolazione dei servizi pubblici locali*, in «Economia Pubblica», 2006, 1, pp. 103-121.

Bhatti Y., Olsen A.L. e Pedersen L.H. (2009). *The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out*, in «Governance», n. 1, pp. 121-137.

Bianco M., Mele D. e Sestito P. (2008). *La riforma della regolamentazione dei servizi pubblici locali in Italia: linee generali e insegnamenti per il futuro*, in «Questioni di Economia e Finanza», Occasional Paper, n. 18, settembre 2008.

Bianco M., Sestito P. (2008). *Le grandi imprese italiane dei servizi pubblici locali: vincoli, opportunità e strategie di crescita*, in «Questioni di Economia e Finanza», Occasional Paper, n. 26, settembre 2008.

Bianco M., Sestito P. (2010), *Le questioni irrisolte*, in M. Bianco – P. Sestito (a cura di), *I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Bologna, Il Mulino, pp. 279-311.

Bobbio N. (1980) *Pubblico-Privato*, in «Enciclopedia Einaudi», n. XI, pp. 401-415.

Bonetti T. (2012). *I servizi pubblici locali di rilevanza economica: lo stato dell'arte in prospettiva giuridica*, *Economia dei Servizi*, in «Rivista web» Fascicolo 2, maggio-agosto 2012.

Brudney J.L. et al (2005), *Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», n. 3, pp. 393-419.

- Caffearata R. (1993). *La società per azioni pubblica*, Franco Angeli, Milano
- Carr J.B., LeRoux K. e Shrestha M. (2009). Institutional Ties, Transaction Costs, and External Service Production, in «Urban Affairs Review», 2009, 44, pp. 403-27.
- Carrozza C. (2008). *La riforma italiana dei servizi idrici. Modi locali di governo fra continuità e rottura*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1, pp. 5-36
- Carrozza C. (2011). *Gruppi di interesse e politiche dei servizi pubblici locali. Alcune note preliminari* in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», Fascicolo 2, Agosto 2011
- Carrozza C. (2011). *La riforma dei servizi pubblici locali. Il caso del servizio idrico*, in «Stato e Mercato », 1, pp. 161-188.
- Cassese S. (2002). *La riforma amministrativa in Europa e in Italia*, in «La modernizzazione dello Stato», a cura di Fiorentino L. e Pacini M., Milano, p.13.
- Castellani L. (1996). *Il servizio pubblico locale in Italia e in Europa*, in «Rivista Anci», 25 ss.
- Cattaneo S. (1990). “*Servizi pubblici*”, Enc. dir., vol XLII, Milano, Giuffrè.
- Cerruto M., Citroni G. e Dallara C. (2017). *Il «contracting out» come problema di organizzazione, amministrazione e policy*, in «Amministrare»
- Citroni G., Lippi A. (2009). *Pubblico e privato nella governance dei rifiuti in Italia*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1, pp. 71-108.

Corbetta P. (2014). *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, il Mulino.

Corbetta P., Gasperoni C. e Pisati M. (2001). *Statistica per la ricerca sociale*, Il Mulino, Manuali, Bologna, p. 279.

De Valles A. (1930). "I servizi pubblici", in Orlando V.E. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società editrice Libreria, Milano, VI.

Deaglio E. (2018). *Il primo disastro ecologico italiano. La diossina a Seveso*, in "Patria 1967-1977", Feltrinelli, pp. 495-497.

DeHoog R.H. (1990). *Competition, Negotiation, or Cooperation. Three Models for Service Contracting*, in «Administration & Society», 1990, 22 (3), p

Fabbi T.M. (2012). *La regolazione delle relazioni di lavoro come problema interdisciplinare*, in «Quaderni della Fondazione» Marco Biagi

Flecker J. (2010). *Fragmenting labour: organisational restructuring, employment relations and the dynamics of national regulatory frameworks*, in «Work Organisation, Labour and Globalisation», 2010, 4 (1), pp. 8-23.

Gambardella G. (2015). *I servizi pubblici locali con particolare riferimento al servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani* in «RASSEGNA AVVOCATURA» DELLO STATO - N. 4/2015 (p.175-230)

Giannini M.S. (1986). *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 69 ss.

Girth A.M., Hefetz A., Johnston J.M. e Warner M.E. (2012). *Outsourcing public service delivery: Management responses in noncompetitive markets*, in «Public Administration Review», 2012, 72 (6), pp. 887-900

Greve C. (2008). *Contracting for Public Services*, London, Routledge.

Hefetz A., Warner M.E. e Vigoda-Gadot E. (2012). *Privatization and inter-municipal contracting: US local government experience, 1992-2007*, in «Environment and Planning C: Government and Policy», 2012, 30 (4), pp. 675-692.

Hipp M., Warner M. (2007). *Market forces for the unemployed? Training vouchers in Germany and the U.S.*, in «Social Policy and Administration», 2007, 42(1), pp. 77-101.

Jaehrling K. (2015). *The state as a 'socially responsible customer'? Public procurement between market-making and market-embedding*, in «European Journal of Industrial Relations», 2015, 21(2), pp. 149-164.

Johnson D., Molloy A. (2009). *The quiet crisis and the emergence of La Relève: A study of crisis perception and executive leadership within the Canadian federal public service, 1997- 2002*, in «Canadian Public Administration», 2009, 52 (2), pp. 203-223

Kettl D. (2010). *Governance, contract management and public management*, in S. Osborne (a cura di) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, pp. 239-254.

Klingner D., Nalbandian J. e Romzek B. (2002), *Politics, Administration, and Markets. Conflicting Expectations and Accountability*, in «American Review of Public Administration», 2002, 32 (2), pp. 117-144.

Lizzi R. (2009). *La crisi dei rifiuti a Napoli: un'ipotesi interpretativa oltre l'emergenza*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 105-139.

Lombrano A. (1998). *L'autonomia degli enti locali e le politiche di esternalizzazione: basi per la creazione di reti di servizi*, in *Economia & Management*, n. 6.

Lowery D. (1998). *Consumer sovereignty and quasi-market failure*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», 1998, 8 (2), pp. 137-172.

Massarutto A. (2003). *I servizi pubblici fra sviluppo locale, regionalismo e liberalizzazione*, in R. Grandinetti – A. Massarutto A. (a cura di), *Servizi pubblici e politiche territoriali*, Milano, Franco Angeli, pp. 11-54.

Mele R. (2003). *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova.

Mulgan R. (2008). *Contracting Out and Accountability*. *Australian Journal of Public Administration*. 56 (4), pp. 106 - 116.

Osborne D., Gaebler T. (1995). *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano, pag. 52.

Pack J. (1989). *Privatization and Cost Reduction*, in «Policy Sciences», 1989, 22 (1), pp. 1-15.

Pavani, G., Profeti, S. e Tubertini, C. (2023), *Le città collaborative ed ecosostenibili*, Bologna, Il Mulino.

Piselli P., Mazzantini S. e Stirpe A. (2010), *Contratto di rendimento energetico* (Energy performance contract), www.treccani.it.

Poggesi S. (2005). *I servizi pubblici locali italiani alla luce del network management* *Impresa Progetto* - Rivista on line del DITEA, n. 2.

Poister T., Strieb G. (1999). *Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice*, in «Public Administration Review», 1999, 59 (4), pp. 325-335.

Pototschnig U. (1964). *I pubblici servizi*, Padona, p. 34 ss

Prager J. (1994). *Contracting Out Government Services: Lessons From The Private Sector*, in «Public Administration Review

Profeti S. (2016). "*Verso un ambiente a geografia variabile? La gestione di acqua e rifiuti nelle regioni italiane*", in "La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità", Bologna, Istituto Cattaneo - Collana Misure, pp. 131-154.

Profeti S., Prontera A. e Ravazzi S. (2017). *Una mappa delle fonti per l'analisi della contrattualizzazione nei Comuni*, in «Amministrare», n. 3, pp. 339-372.

Profeti S., Tarditi V. (2021). *Whatever it works? Varieties of local public service delivery between instrumentality and legitimacy*, «STATO E MERCATO», 2021, 122, pp. 201 – 233

Reichard C. (2016). *Trends and Assessment of Outsourcing in Europe*, in J. Nemeč (a cura di), *Europeanisation in Public Administration Reforms*, Bratislava, NISPAcee Press, pp. 77-91.

Van Slyke D.M., Hammonds C.A. (2003). *The Privatization Decision: Do Public Managers Make a Difference?*, in «American Review of Public Administration», 2003, 33 (2), pp. 146-163

Warner M.E., Gradus R. (2011). *The consequences of implementing a child care voucher: evidence from Australia, the Netherlands and USA*, in «Social Policy and Administration», 2011, 45 (5), pp. 569-592

Riferimenti normativi

Direttiva 1975/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975

Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915

Legge n. 142/1990 “Ordinamento delle autonomie locali”

Direttiva 1994/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994

Decreto Legislativo n. 22/1997 “Attuazione delle direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/698/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”

Decreto Legislativo n. 267, del 18 agosto 2000 “TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL’ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI”

Legge regione Molise 7 agosto 2003, n. 25 “Norme per l’elaborazione e l’attuazione del Piano di Gestione dei Rifiuti”

Sentenza n. 272/2004

Decreto Legislativo n. 152 del 2006 “Codice dell’ambiente”

Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008

Legge regione Molise 1/2010 “Disciplina dell’esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali”

Decreto Legge 78/2010 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni”

Legge n. 56 del 7 aprile 2014, “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”

Legge regione Molise 27 gennaio 2016, n. 1, “Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali”

Decreto Legislativo n. 201/2022 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”

Atti e documenti ufficiali consultati

PROGRAMMA NAZIONALE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI, Rapporto ambientale ISPRA, MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA, marzo 2022

GESTIONE RIFIUTI URBANI, SRR PALERMO, AGGIORNAMENTO PIANO D’AMBITO, QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO maggio 2022 ReOpen SPL, Invitalia,

Legambiente Italia - Dossier Comuni Ricicloni 2022

Monitor rifiuti Molise 2020 ReOpen Spl – Invitalia,

Assetti organizzativo-gestionali del servizio di gestione rifiuti urbani report rilevazione Molise, Luglio 2018, Invitalia

Rassegna Normativa - Servizi Pubblici Locali Programma Operativo
“Governance e Azioni di Sistema” FSE 2007 – 2013 “Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni Obiettivo Convergenza”

Statuto dell’Unione dei Comuni del Basso Biferno

Deliberazione Della Giunta del Comune di Larin 14 marzo 2017, n.40

Prot. n. 707 del 3 dicembre 2009, Bando di gara: Procedura aperta per il servizio di raccolta differenziata “*porta a porta*” dei rifiuti urbani per il territorio dell’Unione Dei Comuni Del Basso Biferno (Campomarino, Guglionesi, Larino, Petacciato, Portocannone, San Giacomo Degli Schiavoni, San Martino In Pensilis Ed Ururi).

Contratto di appalto per i servizi di raccolta differenziata “porta a porta” dei rifiuti urbani per il territorio dell’Unione dei Comuni del Basso Biferno, 1° settembre 2010

Appendice al Contratto di appalto per i servizi di raccolta differenziata “porta a porta” dei rifiuti urbani per il territorio dell’Unione dei Comuni del Basso Biferno, 2012

Convenzione tra Unione dei Comuni del Basso Biferno, Consorzio di sviluppo industriale della Valle del Biferno e Energia Molise S.p.A., 5 marzo 2008

Allegato A) alla deliberazione G.U. n. 29/2009 “Progetto organizzativo e gestionale” (Integrazione n. 10 del 22 luglio 2009)

Disciplinare di gara per il servizio di raccolta differenziata “porta a porta” dei rifiuti urbani per il territorio dell’Unione Dei Comuni Del Basso Biferno, 7 giugno 2017

Capitolato Speciale D’appalto “Affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani con ridotto impatto ambientale ai sensi del D.M. Ambiente del 13 febbraio 2014”, Unione dei Comuni del Basso Biferno - 7 giugno 2017

Disciplinare Tecnico Allegato al Capitolato Speciale d’Appalto, Unione dei Comuni del Basso Biferno, ottobre 2016

Verbale dell’incontro tenutosi presso la sede dell’Unione dei Comuni del Basso Biferno in data 16.10.2023 – ore 16,00 in ordine alle criticità del servizio di raccolta differenziata “porta a porta” dei rifiuti urbani

Report Dec Campomarino, 19 giugno 2022

Report Dec Campomarino, 5 maggio 2023

Riscontro vs nota del 07.06.2022 e vs. nota del 19.06.2022 – Servizio di raccolta Campomarino Lido

Sitografia

Sito istituzionale Unione dei Comuni del Basso Biferno

<http://www.unionebassobiferno.cb.it/hh/index.php>

Sito istituzionale Comune di Larino

<https://www.comune.larino.cb.it/hh/index.php>

Ispra - Catasto nazionale rifiuti

[[https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=comune&aa=2022®id=14070&p=1& width=1536&height=864](https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/index.php?pg=comune&aa=2022®id=14070&p=1&width=1536&height=864)]

Istat - Popolazione residente - bilancio Molise

<http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18970>

Larino. Cambiano i giorni della raccolta differenziata, ma la popolazione è stata avvisata in ritardo. Proteste social e richiesta della minoranza al ripristino delle precedenti modalità in “Nel Molise.it” 12 luglio 2023

[<https://www.nelmolise.it/2023/07/11/larino-cambiano-i-giorni-della-raccolta-differenziata-ma-la-popolazione-e-stata-avvisata-in-ritardo-proteste-social-e-richiesta-della-minoranza-al-ripristino-delle-precedenti-modalita/>]

Unione dei Comuni: novità nel servizio della raccolta differenziata, in Termolionline.it, 10 luglio 2023

[<https://www.termolionline.it/news/attualita/1124883/unione-dei-comuni-novita-nel-servizio-della-raccolta-differenziata>]

Raccolta porta a porta in 9 comuni del Basso Molise, cambia il ritiro di carta e vetro, in “Primonumero”, 08 Luglio 2023

[<https://www.primonumero.it/2023/07/raccolta-porta-a-porta-in-9-comuni-del-basso-molise-cambia-il-ritiro-di-carta-e-vetro/1530784993/>]

Larino, precisazioni sull'utilizzo dell'Isola Ecologica automatizzata, in “NelMolise.it”, 10 giugno 2020

[<https://www.molisene24.it/larino-precisazioni-utilizzo-isola-ecologica-automatizzata-42104.html>]

Azienda municipalizzata, Dizionario di Economia e Finanza (2019) in Treccani

[[https://www.treccani.it/enciclopedia/azienda-municipalizzata_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/azienda-municipalizzata_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/)]

Servizi pubblici locali – Le norme del Testo unico enti locali. Camera dei deputati

https://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap20_sch01.htm

ReOpen SPL <https://reopenspl.invitalia.it>

Direttiva 75/442/CEE, in Portale dei rifiuti speciali, 22 settembre 2023

<https://www.portalerifiutispeciali.it/direttiva-75442cee/>

Normativa dell'Unione Europea sulla gestione dei Rifiuti: Direttiva 2008/98/Ce, in Tayros Consulting, 20 novembre 2023

<https://tayros.bg/index.php/2023/11/20/normativa-dellunione-europea-sulla-gestione-dei-rifiuti/>

Entrate in vigore le quattro direttive europee sull'economia circolare, in Confindustria-Economia circolare

<https://economiecircolare.confindustria.it/entrate-in-vigore-le-quattro-direttive-europee-sulleconomia-circolare/>

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

<https://www.mase.gov.it/pagina/end-waste>

Consumatori, diritto alla riparazione: accordo UE sul potenziamento, in Altalex, 14 febbraio 2022

<https://www.altalex.com/documents/news/2024/02/14/diritto-riparazione-consumatori-accordo-ue-potenziamento>

La normativa italiana sui rifiuti. Una storia lunga 37 anni, in Insic, maggio 2019

https://www.insic.it/wp-content/uploads/attach/Insic_Cappella_norm_05_19.pdf

Green book 2023, Fondazione Utilitas

<https://www.astrid-online.it/static/upload/mono/mono.pdf>

Il primo disastro ecologico italiano. La diossina a Seveso, in Maremosso, 10 luglio 2023

<https://maremosso.lafeltrinelli.it/news/disastro-di-seveso-morti>

Le sfide per il ciclo dei rifiuti in Italia tra Pnrr e fondi Ue, in Ansa.it, 17 aprile 2023

https://www.ansa.it/europa/notizie/la_tua_europa/approfondimenti/2023/04/17/il-ciclo-dei-rifiuti-in-italia-e-il-pnrr_15628880-fdca-4d33-8298-1252ae965827.html

Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

<https://www.promopa.it/approfondimenti/il-riordino-della-disciplina-dei-servizi-pubblici-locali-di-rilevanza-economica/>

Il referendum sui servizi pubblici locali e la giurisprudenza costituzionale

https://temi.camera.it/leg17/post/app_i_servizi_pubblici_locali_nella_xvi_legislatura

Economia circolare: il Consiglio e il Parlamento raggiungono un accordo provvisorio in merito alla direttiva sul diritto alla riparazione, Comunicato stampa Consiglio dell'UE, 2 febbraio 2024

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/02/02/circular-economy-council-and-parliament-strike-provisional-deal-on-the-right-to-repair-directive/>

Interviste

Numero intervista	Ruolo	Data
Intervista n. 1	Sindaco di Larino	9 novembre 2023
Intervista n. 2	Funzionario dell'Unione dei comuni del Basso Biferno	13 novembre 2023
Intervista n.3	Ex funzionario dell'Unione dei comuni del Basso Biferno	21 dicembre 2023
Intervista n.4	Amministratori comune di Ururi	21 dicembre 2023
Intervista n.5	Direttore d'esecuzione del Contratto (DEC)	21 dicembre 2023