

# i “criteri ambientali minimi” per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

di Attilio Tornavacca\*

L'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani a seguito della pubblicazione della normativa relativa alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani improntata alla premialità.

26  
GSA  
IGIENE URBANA  
LUGLIO-SETTEMBRE 2014

Con il Decreto 13 febbraio 2014 (G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014) il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato e pubblicato i “Criteri ambientali minimi” (di seguito CAM) per “Affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani” con l'obiettivo di raggiungere una quota del 50 % (in numero e valore) di appalti “verdi” entro il 2014. I “CAM” riportano delle indicazioni generali volte a indirizzare gli enti pubblici verso una razionalizzazione dei consumi e degli acquisti e forniscono delle “considerazioni ambientali” propriamente dette, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche premianti collegate alla modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) volte a qualificare ambientalmente sia le forniture che gli affidamenti lungo l'intero ciclo di vita del servizio/prodotto.

Per quanto attiene all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani i CAM adottati dal Ministero riguardano essenzialmente la raccolta, mentre viene rimandata a futuri aggiornamenti la definizione dei criteri minimi relativi alle altre fasi del servizio di igiene urbana.

Un aspetto molto positivo e qualificante del Decreto è che viene finalmente chiarito ed evidenziato che la Prevenzione della produzione dei Rifiuti, come previsto dalla parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 (il cosiddetto Testo

Unico Ambientale), costituisce il quadro di riferimento normativo per la stazione appaltante.

L'offerente nella relazione tecnico-illustrativa deve infatti formulare proposte di miglioramento della gestione, di riduzione delle quantità di rifiuti da smaltire e di miglioramento dei fattori ambientali. Entro un anno dall'aggiudicazione del contratto l'appaltatore dovrà poi presentare alla stazione appaltante una relazione contenente elementi utili alla definizione di azioni per la riduzione dei rifiuti. L'appaltatore deve inoltre realizzare campagne di sensibilizzazione sul tema della minimizzazione degli impatti ambientali dei rifiuti, sia per utenti sia per studenti delle scuole indicate nei documenti di gara.

Gli Enti locali, ai sensi del punto 3.3.4., devono comunque mettere a disposizione dei partecipanti alla gara il proprio “Piano di prevenzione dei Rifiuti” redatto in modo conforme al recente “Programma nazionale per la prevenzione dei rifiuti”, adottato dal Ministero dell'Ambiente lo scorso 7 ottobre 2013, che invita gli enti locali alla “implementazione, laddove i bacini di utenza e i sistemi di raccolta ne consentano una razionale applicazione, dei meccanismi di tariffazione puntuale per il conferimento dei rifiuti urbani (in funzione dei volumi o delle quantità conferite)”. Va però segnalato che i CAM avrebbero potuto coerentemente considerare e dettagliare ulteriormente tale richiesta di implementazione della tariffa puntuale ma si limitano invece a stabilire che l'appaltatore deve realizzare e utilizzare un sistema automatico di gestione dei dati relativi al servizio da integrare obbligatoriamente con la Banca dati gestita da Ancitel Energia & Ambiente SpA (anche se il Decreto non spiega le modalità di

integrazione con tale banca dati anche in relazione alle evidenti criticità che tale scelta potrebbe generare) in grado di fornire informazioni su:

- numero e tipo di utenze servite;
- numero di abitanti serviti;
- estensione, localizzazione e modalità della raccolta differenziata;
- quantità di rifiuti raccolti, in funzione della tipologia;
- flussi giornalieri di utenti e dei materiali nei centri di raccolta;
- tipi e frequenza dei disservizi verificatisi;
- destinazione delle frazioni di rifiuti raccolte (centri di trattamento, recupero e smaltimento);
- dati sul compostaggio domestico e di comunità;
- numero di mezzi impiegati nella raccolta;
- numero di eventi e relativa produzione di rifiuti;
- tutte le informazioni necessarie al rispetto dei criteri “informazioni agli utenti” e “rapporti periodici del servizio”.

Tra le suddette informazioni richieste manca però quella relativa all'identificazione tramite RFID o sistemi equivalenti del volume di rifiuti residui o riciclabili conferiti dalla singola utenza e quindi verrebbe a mancare solo il dato indispensabile alla corretta applicazione della tariffazione puntuale. Viene esclusivamente prevista l'attribuzione di un punteggio premiante se almeno il 50 % (in numero) degli automezzi per la raccolta dei rifiuti sono dotati di dispositivi di lettura automatica dell'identificativo dell'utenza. Tale parziale mancanza risulta poco comprensibile se si pensa che il costo di tale attività di identificazione e monitoraggio dei contenitori svuotati risulta ormai irrisorio (gli RFID vengono utilizzati persino sui sacchi a perdere a Capannori e in molte altre realtà virtuose che hanno seguito l'esempio di tale esperienza condotta con il supporto tecnico

della ESPER) e tale attività consente anche di controllare al meglio l'effettiva corretta esecuzione del servizio.

E' doveroso evidenziare che in tutti i Comuni italiani in cui è stata introdotta la tariffazione puntuale il livello di raccolta differenziata è aumentato solitamente di almeno 10 punti percentuali e i costi di raccolta risultano inferiori a quelli medi registrati nei contesti in cui non viene applicato il principio europeo "chi inquina paga", come dimostrato nell'articolo "Raccogliere bene costa meno" pubblicato sul n. 1/2014 di questa rivista.

Tra le varie indicazioni fornite nel Decreto alle stazioni appaltanti quelle che risultano più importanti, condivisibili e innovative sono soprattutto le seguenti:

- realizzare, anche attraverso il contratto di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, azioni mirate a prevenire la produzione dei rifiuti e l'impatto a essi associato, fermo restando il rispetto delle norme vigenti e la coerenza con il Programma nazionale di prevenzione del Ministero dell'Ambiente;
- realizzare aree per la raccolta di beni usati (anche denominati Centri del Riuso) e centri di raccolta dei rifiuti che siano adiacenti o comunque vicini e logisticamente connessi tra loro;
- promuovere il compostaggio domestico e tutte le possibili azioni di riduzione a monte;
- garantire la disponibilità di un quadro completo di informazioni ai cittadini (attraverso la realizzazione di programmi e campagne di informazione e sensibilizzazione degli utenti e degli studenti delle scuole);
- assicurare le informazioni alla stazione appaltante (disponibilità di dati quali-quantitativi sempre aggiornati sul servizio), di informazioni agli offerenti esaustive (studio locale, piano di prevenzione).
- promuovere la massimizzazione della quantità e soprattutto della qualità della raccolta differenziata, anche creando "economie di scopo" verso l'appaltatore.

In relazione all'ultimo punto la condivisione della scelta di favorire la creazione di "economie di scopo" verso l'appaltatore deriva dall'esperienza sul campo che ESPER ha perfezionato negli ultimi anni grazie ad una formulazione innovativa degli atti di gara redatti per conto di varie amministrazioni locali anche in base all'analisi della sentenza



del Consiglio di Stato del 21/09/2010 in cui si stabiliva che "...la P.A., nella predisposizione del bando esercita un potere attinente al merito amministrativo laddove inserisce disposizioni ulteriori rispetto al contenuto minimo ex lege previsto; queste ultime, quindi, saranno censurabili in sede giurisdizionale allorché appaiano viziate da eccesso di potere, ad esempio per illogicità, irragionevolezza o incongruenza rispetto al fine pubblico della gara.. E' infatti evidente che il raggiungimento dell'obiettivo in questione (65 % di RD) non dipende esclusivamente dalla volontà dell'appaltatore, essendo condizionato in maniera preponderante dalla selezione dei rifiuti da avviare a raccolta differenziata da parte dei cittadini, utenti del servizio ..."<sup>1</sup>. Nella gara censurata dal Consiglio di Stato nel 2010 il Comune di Cassano, senza avvalersi del supporto tecnico della ESPER, aveva infatti stabilito che l'intero importo dei costi di smaltimento derivanti dal mancato rispetto degli obiettivi stabiliti dal Dlgs 152/2006 e s.m.i. fosse addebito all'appaltatore. Nella successiva gara indetta nel 2012 dal Comune di Cassano con il supporto tecnico della ESPER è stato invece stabilito che l'I.A. dovesse assumersi solo il 50 % di tale oneri poiché anche l'amministrazione comunale, ai sensi della sentenza citata, doveva essere corresponsabilizzata al raggiungimento degli obiettivi imposti agli enti locali dal Dlgs 152/2006 e s.m.i. e non potesse ribaltare integralmente tale responsabilità sull'I.A. come avvenuto con la gara censurata. Il principio

introdotta in Italia dalla ESPER nella redazione degli atti di gara è il "principio della responsabilità condivisa" per sviluppare e favorire al massimo la continua ed efficace collaborazione tra appaltatore e stazione appaltante per il raggiungimento degli obiettivi non solo dal punto di vista quantitativo (% di RD), ma soprattutto qualitativo (purezza merceologica delle frazioni raccolte), proprio grazie all'adozione della tariffazione puntuale con l'applicazione su tutti i contenitori e i sacchetti di specifici transponder per incentivare gli utenti e corresponsabilizzarli nella massimizzazione della qualità dei materiali conferiti (grazie al transponder è molto semplice individuare l'utente che ha conferito in modo errato i propri rifiuti) e nella riduzione dei costi di raccolta grazie all'esposizione di soli contenitori pieni. In applicazione di tale principio non è stata prevista esclusivamente l'applicazione di penalità a carico dell'appaltatore in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, ma anche delle consistenti premialità in caso di superamento degli obiettivi minimi previsti. Viene infatti riconosciuto all'appaltatore il 50 % dei minori oneri di smaltimento quale elemento premiante e incentivante (la stessa percentuale applicata in caso di mancato raggiungimento per garantire il giusto equilibrio tra importi delle sanzioni e valori riconosciuti come premialità). Per incentivare e coinvolgere anche gli operatori nell'attività di sensibilizzazione degli utenti e controllo dei conferimenti è stato inoltre stabilito negli atti di gara che "La Ditta aggiudicataria do-

<sup>1</sup> Fonte [http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2009/200909620/Provvedimenti/201007031\\_11.XML](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2009/200909620/Provvedimenti/201007031_11.XML)



Mezzo doppia vasca Ecotec



*vrà versare agli operatori, quale premio di produttività annua, almeno il 50% della somma percepita dalla stazione appaltante a titolo di premialità”, prevedendo al contempo un punteggio migliorativo in sede di valutazione delle offerte tecniche laddove alcune imprese decidessero di riconoscere ai propri operatori una percentuale maggiore di tali premialità attraverso una opportuna suddivisione in zone di intervento delle singole squadre e un relativo specifico monitoraggio dei risultati ottenuti nelle singole zone monitorate. Il decreto prevede infatti opportunamente l’obbligo per l’appaltatore di dotarsi di un sistema di verifica della qualità dei conferimenti, registrare gli errati conferimenti e segnalarli alla stazione appaltante; ma la ESPER ha potuto verificare sul campo che risulta pressoché impossibile attuare realmente tale sistema di verifica se non viene contestualmente adottato anche un sistema di monitoraggio per singole zone di intervento propedeutico al riconoscimento di premialità economiche per gli operatori più meritevoli.*

Per quanto riguarda l’ambito degli acquisti verdi il decreto stabilisce che i contenitori dei rifiuti utilizzati sia per la raccolta stradale (sacchi e cassonetti) sia presso l’utenza (sacchetti e/o contenitori rigidi) devono essere

conformi ai CAM per l’arredo urbano (che però sono ancora in corso di definizione) e contenere il 30% di materiale riciclato, con l’eccezione dei sacchetti per la raccolta domiciliare della frazione organica che debbono essere in materiale compostabile. In questo caso va segnalato che l’indicazione del 30 % di materiale riciclato risulta troppo generica poiché non viene specificato se in tale percentuale può essere ricompresa la plastica riciclata pre-consumo (cioè gli sfridi della fase di produzione che vengono sempre rigranulati e riutilizzati) oppure, più correttamente, solo quella post-consumo per favorire realmente il riciclo dei materiali già utilizzati che derivano dalla raccolta differenziata. Da vari anni è stato infatti adottato da un grande numero di industrie del settore il marchio di conformità ecologica “Plastica Seconda Vita”, creato da IPPR proprio per certificare i prodotti dei quali l’azienda garantisce l’identificazione, la rintracciabilità e il contenuto percentuale di materie plastiche riciclate provenienti da post-consumo per la produzione dei manufatti o delle loro componenti, secondo le indicazioni ministeriali del *Green Public Procurement*.

Per l’ottenimento dei marchi “PSV da raccolta differenziata” (o altri circuiti post-consumo) viene infatti richiesta una percentuale mini-

ma di materie prime riciclate secondo quanto indicato nella circolare del Min. Ambiente del 4 agosto 2004 pari al 66,5 % per i contenitori ottenuti con stampaggio a iniezione e del 47,5 % per i sacchetti ottenuti con la tecnologia del soffiaggio<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda gli automezzi per la raccolta e il trasporto dei rifiuti il Decreto stabilisce che almeno il 30% del parco mezzi deve essere dotato di motorizzazione non inferiore a Euro 5 oppure essere elettrici, ibridi o a metano o a gpl.

Nel caso di aggiudicazione in base al sistema dell’offerta economicamente più vantaggiosa (quella considerata preferibile secondo le indicazioni dei PAN GPP) il Decreto evidenzia l’opportunità di assegnare almeno il 15 % del punteggio totale disponibile ai suddetti criteri premianti.

Per quanto riguarda i Centri di Raccolta Comunali il Decreto prevede correttamente che l’appaltatore deve attuare tutti gli interventi necessari ad assicurare che i centri di raccolta, previsti nelle località indicate nei documenti di gara, siano realizzati e funzionanti nel rispetto delle norme vigenti. Non si comprende però il motivo per cui non si è tenuto conto delle esigenze dei circa 2000 Comuni con meno di 1.000 abitanti residenti (che contano più di un milione di residenti) in cui un orario di apertura al pubblico del CCR non inferiori a 12 ore a settimana sarebbe insostenibile dal punto di vista economico e comunque non indispensabile neppure sotto il profilo tecnico. Risulta invece opportuna la richiesta di tenere aperto il CCR almeno il sabato o la domenica per favorire l’utilizzo. Risulta invece lodevole e assai opportuna la previsione che l’appaltatore debba svolgere un servizio specifico di raccolta differenziata, predisponendo in loco i contenitori carrellabili e la cartellonistica necessari, per i rifiuti prodotti nel corso di eventi (mercati, feste, fiere, sagre periodiche) di cui la stazione appaltante ha indicato il numero e la dimensione nei documenti di gara.

Un ulteriore elemento innovativo e qualificante dei CAM è la previsione dell’obbligo di adozione della raccolta differenziata domiciliare (“porta a porta”) che deve riguardare almeno:

- i rifiuti organici (frazione umida) e frazione



Mezzo a doppia vasca Coséco



residua (indifferenziati);

- il 70% o il 50% delle utenze, a seconda che il servizio riguardi complessivamente fino a 100.000 utenze o più di 100.000 utenze.

Il Ministero dell'Ambiente ha quindi finalmente chiarito che la raccolta domiciliare è l'unico sistema di raccolta che consente di far raggiungere e superare gli obiettivi quantitativi e qualitativi di riciclaggio imposti dalla normativa nazionale ed europea di settore. Le altre modalità di raccolta vanno quindi considerate come modalità di raccolta residuali che dovranno essere progressivamente dismesse.

Per quanto riguarda la residuale raccolta differenziata non domiciliare i criteri base del decreto prevedono che questa debba riguardare esclusivamente la raccolta monomateriale del vetro mentre per plastica e metalli viene prevista sia la raccolta monomateriale che la loro raccolta congiunta. Va però segnalato che in molte province e regioni sta funzionando altrettanto bene anche la raccolta congiunta del vetro e delle lattine e questo vincolo appare quindi non completamente condivisibile. Rispetto al sistema di raccolta da adottarsi per il vetro il decreto stabilisce che la stazione appaltante preveda la raccolta degli imballaggi in vetro separata per colore (vetro chiaro separato da vetro scuro) attribuendo anche un miglior punteggio tecnico alle offerte che prevedono tale raccolta separata. Va però considerato che in alcune regioni tale criterio premiante risulta praticamente inutile poiché gli impianti di ultima generazione consentono di separare automaticamente il vetro nei vari colori se il rottame non risulta eccessivamente frantumato. In Regione Lazio, ad esempio, lo scorso ottobre è stato inaugurato a Supino il più recente e moderno impianto di lavorazione del rottame di vetro a livello nazionale. L'impianto di Supino (FR) della Vetreco può lavorare fino a 200.000 tonnellate l'anno di materia prima riutilizzabile per produrre nuove bottiglie e vasi per alimenti grazie ad un investimento di oltre 17 milioni di euro. I macchinari utilizzati sono all'avanguardia tecnologica perché consentono non solo di trasformare i



**Mezzi Officina Porcelli**



**Mezzo multi-tank Officine Pilla**



rottami grezzi in materiale pronto per finire nei forni delle vetrerie, ma anche di separare questi rottami secondo i diversi colori. Finora, infatti, con il vetro riciclato di colore misto, si potevano ottenere unicamente contenitori verdi o mezzo bianchi. Lo stabilimento di Supino, invece, è in grado di fornire materiale tutto bianco, ampliando così le possibilità di riutilizzo nell'industria del riciclo<sup>3</sup>. La capacità produttiva dello stabilimento (pari al 10% circa del vetro riciclato in Italia in un anno attraverso la raccolta differenziata) supera ampiamente il fabbisogno dell'intera Regione Lazio. Sarebbe quindi stato probabilmente più opportuno che nel Decreto fosse previsto un divieto all'utilizzo di sistemi di raccolta che provocano un'eccessiva frantumazione del vetro (che preclude la successiva separazione per colore e quindi il riciclaggio) invece di entrare nel merito della scelta dei sistemi di raccolta separata per colore che in molte regioni potrebbero comportare solo un aumento dei costi di raccolta senza garantire

un reale beneficio in termini di maggior tasso di riciclaggio. Allo stesso modo il decreto ha ritenuto opportuno attribuire un punteggio premiante per i mezzi dotati di vasche monomateriali (senza però specificare debitamente quale tipologia di mezzi debba essere premiata) mentre in alcuni contesti a elevata dispersione abitativa risulta più opportuno che la raccolta venga operata con mezzi dotati di due vasche separate per la raccolta in contemporanea di due frazioni (una piccola vasca retrocabina a caricamento laterale per i materiali a elevato peso e una vasca con costipatore e caricamento posteriore per i materiali a basso peso specifico). Di seguito vengono riportate alcune foto esemplificative dei mezzi leggeri a vasca con doppio scomparto di varie aziende del settore che rischiano di essere impropriamente penalizzati a seguito dell'emanazione dei CAM.

*\*Direttore Ente di Studio per la Pianificazione Ecosostenibile dei Rifiuti*

2 Fonte: <http://www.ippr.it/come-ottenere-il-marchio-plastica-seconda-vita-psv/requisiti>

3 Fonte: [http://www.energymanagernews.it/articoli/0,1254,51\\_ART\\_156047,00.html](http://www.energymanagernews.it/articoli/0,1254,51_ART_156047,00.html)