

Legge 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1, c. 166 e seguenti

(legge finanziaria per il 2006). Approfondimenti.

Servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il servizio di igiene urbana nel Comune di Trieste

PARTE PRIMA

I CONTRATTI DI SERVIZIO NEI SPL

1. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI INTERESSE ECONOMICO.

La produzione di beni e attività diretti a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali corrisponde a un servizio pubblico locale (art. 112, comma 1 del TUEL).

Quando il benessere della comunità viene raggiunto attraverso forme e modalità tipiche della gestione imprenditoriale, i servizi pubblici locali si definiscono di rilevanza economica.

Sono servizi pubblici locali di rilevanza economica la distribuzione dell'energia elettrica, la distribuzione del gas naturale, il servizio idrico integrato, la gestione dei rifiuti urbani, il trasporto pubblico locale.

Negli ultimi dieci anni il settore dei servizi pubblici locali, in particolare quelli di rilevanza economica, è stato caratterizzato da una tanto intensa quanto contraddittoria attività normativa che ha generato un quadro spesso confuso .

In particolare. le abrogazioni dell'art. 23 bis della l. 133/2008 e dell'art. 4 della l. 148/2011, comportando l'eliminazione degli ostacoli all'affidamento in house dei SPL a rilevanza economica, hanno di fatto mutato gli indirizzi fortemente improntati alla liberalizzazione ed alla concorrenza .

La Corte Costituzionale, infatti, nella pronuncia di incostituzionalità relativa all'art. 4 della l. 148/2011, non si è limitata a rilevare il contrasto con l'articolo 75 della Costituzione a causa della sostanziale riproposizione di una norma soppressa da referendum popolare (appunto l'art. 23 bis di cui sopra) ma ha anche censurato misure che, in conflitto con l'esito referendario, limitavano gli enti locali impedendo il ricorso a gestioni pubbliche. Ciò in violazione dell'art. 106 del TFUE che consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale quando l'applicazione delle regole della concorrenza ostacolano in diritto o in fatto la missione dell'ente pubblico.

In seguito all'abrogazione dell'art. 4 il riferimento generale risulta ora rappresentato

dalla normativa europea direttamente applicabile e dalle norme settoriali vigenti.

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

Secondo la normativa comunitaria gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali, attraverso:

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

Inoltre, come si prevede nell'art. 34 del dl 179/2012, gli enti locali dovrebbero comunque esplicitare in una relazione da pubblicare sul sito web le ragioni e le motivazioni circa le soluzioni adottate. Il comma 20 del predetto articolo infatti stabilisce che "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste"

Il comma 21 reca poi disposizioni per regolare il periodo transitorio : "Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il

rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013. “

Anche il comma 22, recentemente sostituito ad opera dell'art. 8, comma 1, della l. 115/2015, regola il periodo transitorio stabilendo che” Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 31 dicembre 2004 a società a partecipazione pubblica già quotate in mercati regolamentati a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile alla medesima data, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020. Gli affidamenti diretti a società poste, successivamente al 31 dicembre 2004, sotto il controllo di società quotate a seguito di operazioni societarie effettuate in assenza di procedure conformi ai principi e alle disposizioni dell'Unione europea applicabili allo specifico affidamento cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2018 o alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto, se anteriori. “
La logica ante pronuncia di incostituzionalità, e quindi più marcatamente concorrenziale, emerge invece dall'art. 3 bis del d.l 138/2011, non toccato dalla declaratoria e più volte modificato, con il quale si introducono disposizioni volte a incentivare politiche di aggregazione e liberalizzazione.

Secondo l'art. 3-bis del D.L. 138/2011 Regioni e Province autonome: “ A tutela della concorrenza e dell'ambiente(...) organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed

efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'*articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'*articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

L'articolo 1-bis poi precisa che “ Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2 dell'articolo 13 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi. Gli enti di governo di cui al comma 1 devono effettuare la relazione prescritta dall'articolo 34, comma 20, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17

dicembre 2012, n. 221, e le loro deliberazioni sono validamente assunte nei competenti organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali. Nella menzionata relazione, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. Nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house. “

Da ultimo, la legge 124/2015 recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, meglio conosciuta come Legge Madia di Riforma della P.A., contiene un'ampia delega al governo per la riscrittura della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

In particolare, l'articolo 16 prevede, alle lettere a), b) e c), che il Governo adotti, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della suddetta legge, ovvero entro il diverso termine previsto dall'articolo 17, decreti legislativi di semplificazione del settore dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Nell'esercizio della delega il Governo

deve attenersi ai seguenti princìpi e criteri direttivi generali:

- a) elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive;
- b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- c) risoluzione delle antinomie in base ai princìpi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;
- d) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;
- e) aggiornamento delle procedure, prevedendo, in coerenza con quanto previsto dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, nonché ai princìpi e criteri direttivi indicati nell'articolo 19.¹

¹19. Riordino della disciplina dei “*servizi pubblici locali d'interesse economico generale*”

1. Il decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale è adottato, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 16:

a) riconoscimento, quale funzione fondamentale dei comuni e delle città metropolitane, da esercitare nel rispetto dei princìpi e dei criteri dettati dalla normativa europea e dalla legge statale, dell'individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione, e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;

b) soppressione, previa ricognizione, dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi ai princìpi generali in materia di concorrenza e comunque non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio;

c) individuazione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, in base ai princìpi di adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità e in conformità alle direttive europee; con particolare riferimento alle società in partecipazione pubblica operanti nei servizi idrici, risoluzione delle antinomie normative in base ai princìpi del diritto dell'Unione europea, tenendo conto dell'esito del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011;

d) definizione, anche mediante rinvio alle normative di settore e armonizzazione delle stesse, dei criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) individuazione, anche per tutti i casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato, delle modalità di gestione o di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei princìpi dell'ordinamento europeo, ivi compresi quelli in materia di auto-produzione, e dei princìpi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei princìpi di autonomia organizzativa, economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità;

Dalla lettura delle disposizioni surrichiamate pare che il legislatore stia perseguendo un obiettivo di uniformità nel probabile intento di garantire condizioni maggiormente convenienti per gli investimenti produttivi nell'ambito dei SPL. Tale orientamento diverge da altre scelte che traspaiono da disposizioni recenti imperniate invece sul piano locale, come nel caso delle città metropolitane.

Ad oggi, lo schema del decreto di attuazione del testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale non ha ancora completato l'iter di approvazione.

2. I CONTRATTI DI SERVIZIO

Ogni volta che l'Amministrazione ricorre a soggetti terzi per raggiungere i propri fini, in coerenza ai propri scopi istituzionali, deve comunque garantire l'applicazione dei

f) introduzione, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di incentivi e meccanismi di premialità o di riequilibrio economico-finanziario nei rapporti con i gestori per gli enti locali che favoriscono l'aggregazione delle attività e delle gestioni secondo criteri di economicità ed efficienza, ovvero l'eliminazione del controllo pubblico;

g) individuazione dei criteri per la definizione dei regimi tariffari che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese;

h) definizione delle modalità di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali;

i) revisione delle discipline settoriali ai fini della loro armonizzazione e coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi;

l) previsione di una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi, anche attraverso la modifica della disciplina sulle incompatibilità o sull'inconferibilità di incarichi o cariche;

m) revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro, in base a principi di tutela e valorizzazione della proprietà pubblica, di efficienza, di promozione della concorrenza, di contenimento dei costi di gestione, di semplificazione;

n) individuazione e allocazione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le autorità indipendenti, al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi, di garantire l'eliminazione degli sprechi, di tendere al continuo contenimento dei costi aumentando nel contempo gli standard qualitativi dei servizi;

o) previsione di adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale per gli utenti dei servizi;

p) introduzione e potenziamento di forme di consultazione dei cittadini e di partecipazione diretta alla formulazione di direttive alle amministrazioni pubbliche e alle società di servizi sulla qualità e sui costi degli stessi;

q) promozione di strumenti per supportare gli enti proprietari nelle attività previste all'articolo 18, per favorire investimenti nel settore dei servizi pubblici locali e per agevolare i processi di razionalizzazione, riduzione e miglioramento delle aziende che operano nel settore;

r) previsione di termini e modalità per l'adeguamento degli attuali regimi alla nuova disciplina;

s) definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina in materia;

t) armonizzazione con la disciplina generale delle disposizioni speciali vigenti nei servizi pubblici locali, relative alla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro;

u) definizione di strumenti per la trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio, relativi a servizi pubblici locali di interesse economico generale, da parte degli enti affidanti anche attraverso la definizione di contratti di servizio tipo per ciascun servizio pubblico locale di interesse economico generale;

v) definizione di strumenti di rilevazione, anche attraverso banche dati nazionali già costituite, dei dati economici e industriali, degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli standard di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza.

generali principi di buon andamento (art. 97 Costituzione e art. 1 legge n. 241 del 1990) che devono caratterizzare ogni tipo di esercizio di funzioni o di erogazione di servizi sia in sede costitutiva (con l'individuazione di un'adeguata dotazione patrimoniale) sia in fase esecutiva (con la stipula di un congruo contratto di servizio).(cfr. C. conti, Sez. contr. Lombardia, deliberazione 22 giugno 2015, n. 224/2015/PRSP).

Una buona regolazione non può che avere origine dal contratto di servizio e dalle analisi che lo precedono.

Da parte delle Sezioni regionali della Corte dei Conti si osserva che le maggiori criticità inerenti gli organismi partecipati si innestano su una cattiva configurazione dei rapporti finanziari tra i medesimi e gli enti proprietari. Il contratto di servizio è, in sostanza, l'atto su cui si basano la programmazione delle risorse e le esigenze di funzionamento di entrambi gli enti, la cui corretta regolazione allontana la facoltà di ricorso ai finanziamenti straordinari.²

Il contratto di servizio può essere considerato un contratto di agenzia il cui rischio può essere controllato attraverso strumenti tesi a ridurre i costi di agenzia e ad aumentare l'utilità sociale dell'organizzazione del servizio.³

I costi di agenzia sono funzione dell'incompletezza dei contratti e delle asimmetrie informative: infatti l'incompletezza dei contratti, dal momento che gli stati del mondo futuri e le contingenze sono imprevedibili, non può essere annullata. I contratti troppo rigidi possono determinare l'ingessatura delle relazioni, per contro contratti troppo indefiniti aumentano l'eventualità di accadimento di costi probabilistici (azzardo morale; selezione avversa).

I costi di agenzia sono quelli sostenuti per minimizzare i costi probabilistici e sono tanto più elevati quanto più i contratti sono incompleti:

In via generale le criticità più rilevanti ed anche diffuse, prodotte soprattutto dall'incompletezza dei contratti, riguardano:

- il perdurare di obiettivi quantitativi di servizio basati su livelli storici di servizi anziché sulle effettive esigenze della domanda;

² Cfr. C. Conti, Sez. autonomie, , deliberazione n. 24/SEZAUT/2015/FRG

³ Per un'analisi delle caratteristiche dei contratti di servizio regolanti i SPL di interesse economico vedasi Mario Sebastiani "Il contratto di servizio", in 'Società pubbliche e servizi locali', 2016 Maggioli editore, pag. 291 e seguenti.

- il reiterato uso delle proroghe
- la mancanza, nel caso di affidamenti in house:
 - i. di raccordo tra i documenti di programmazione finanziaria dell'Amministrazione (Relazione Previsionale e Programmatica, bilancio preventivo e eventuale piano strategico o Programma di mandato) e il contenuto dei singoli contratti di servizio;
 - ii. di certezza della dinamica tariffaria nel corso del Contratto di servizio e delle eventuali compensazioni a carico della finanza pubblica;
- l'opacità dei meccanismi di trasferimento di risorse pubbliche ai soggetti gestori, che non rendono trasparente la copertura dei costi e degli obblighi di servizio pubblico ;
- la prevalente determinazione dei trasferimenti pubblici in termini forfettari ;
- l'esclusivo ricorso a criteri di spesa storica, senza l'applicazione di metodologie di analisi dei costi, benchmarking o costo standard;
- l'assenza di previsioni incentivanti e, in particolare per gli affidamenti in house, la mancata fissazione di obiettivi di efficienza e economicità in termini di indicatori misurabili;
- la mancanza di adeguati strumenti di tutela per l'utenza ;
- l'assenza di un flusso informativo costante e aggiornato per il monitoraggio del servizio.

E' inoltre fondamentale che nei rapporti contrattuali tra concedente e gestore le risorse per la gestione siano tenute distinte da quelle per la manutenzione degli impianti e delle reti e da quelle per gli investimenti: spesso infatti in corso d'opera si attuano riallocazioni di risorse a discapito della parte investimenti e manutenzioni degli asset. La contabilità separata, quantomeno con il distinguo tra esercizio e investimenti, consente altresì di verificare gli obiettivi di efficienza gestionale che dovrebbero essere previsti nei contratti di servizio.

3. IL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI.

La normativa settoriale relativa al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è

contenuta nella Parte IV del D. Lgs. 152/2006 (nel prosieguo, Codice ambiente). Ai sensi del provvedimento richiamato, la “gestione” dei rifiuti – che “costituisce attività di pubblico interesse” – comprende “la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”. La “gestione integrata dei rifiuti” viene, invece, identificata nel “complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade [...], volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti”.

Al riguardo si sottolinea che, con riferimento alla fase di affidamento, è stata prevista la possibilità di fare riferimento all’intero ciclo dei rifiuti oppure di considerare separatamente il segmento relativo alla gestione degli impianti (art. 25, comma 4, DL. 1/2012).

Al fine di conseguire l’ottimizzazione della gestione del servizio, il Codice ambiente ha introdotto una serie di previsioni basate sul comune denominatore delle aggregazioni: geografiche (in Ambiti Territoriali Ottimali); funzionali (tramite l’esercizio congiunto nelle Autorità d’ATO); gestionali (prevedendo l’affidamento del ciclo integrato ad un unico soggetto). Più di recente si sono registrate alcune significative novità relative sia alla ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali, sia all’organizzazione territoriale dei servizi, sia in materia tariffaria, sia riguardo agli affidamenti. In particolare, si sottolinea che l’organizzazione e la gestione dei servizi e la riscossione dei relativi tributi (fondati su tariffe per la copertura dei costi dei servizi rifiuti e dei servizi indivisibili dei comuni) sono state inserite tra le funzioni fondamentali dei comuni (art. 19, comma 1, lett. a) DL. 95/2012), che questi servizi devono essere obbligatoriamente svolti in ambiti territoriali ottimali di dimensioni almeno provinciali (salvo diverse motivate scelte da parte delle regioni anche su proposta dei comuni) e che, come detto in precedenza, le funzioni di organizzazione, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza (da comprendere e riscuotere mediante il tributo comunale), di affidamento della gestione e relativo controllo devono essere esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti (art. 3-bis DL. 138/2011). È da ribadire, inoltre, che, dopo l’abrogazione dell’articolo 23-bis del DL. 112/2008 per effetto del

referendum e della declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 4 del DL. 138/2011 ad opera della sentenza 199/2012, le possibili forme di affidamento del servizio sono quelle previste dalla disciplina europea (gara, società mista cosiddetta "a doppio oggetto" e affidamento diretto in house) e che tale scelta deve essere motivata tramite la redazione di un'apposita relazione (art. 34 del DL. 179/2012).

3.1. I CONTRATTI DI SERVIZIO NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI

Per quanto concerne, in particolare, i contratti di servizio nella gestione dei rifiuti, la fattispecie è specificamente prevista dall'art. 203 del codice dell'ambiente, rubricato appunto (*Schema tipo di contratto di servizio*), che dispone:

“1. I rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato sono regolati da contratti di servizio, da allegare ai capitolati di gara, conformi ad uno schema tipo adottato dalle regioni in conformità ai criteri ed agli indirizzi di cui all'*articolo 195*, comma 1, lettere m), n) ed o)⁴.

2. Lo schema tipo prevede:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- c) la durata dell'affidamento, comunque non inferiore a quindici anni;
- d) i criteri per definire il piano economico-finanziario per la gestione integrata del servizio;
- e) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio;

⁴ **ART. 195** (*Competenze dello Stato*)

(...)

m) la determinazione di criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali di cui all'*articolo 199* con particolare riferimento alla determinazione, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all' *articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, delle linee guida per la individuazione degli Ambiti territoriali ottimali, da costituirsi ai sensi dell'*articolo 200*, e per il coordinamento dei piani stessi;

n) la determinazione, relativamente all'assegnazione della concessione del servizio per la gestione integrata dei rifiuti, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all' *articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, delle linee guida per la definizione delle gare d'appalto, ed in particolare dei requisiti di ammissione delle imprese, e dei relativi capitolati, anche con riferimento agli elementi economici relativi agli impianti esistenti;

o) la determinazione, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all' *articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, delle linee guida inerenti le forme ed i modi della cooperazione fra gli enti locali, anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nel medesimo ambito territoriale ottimale, secondo criteri di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità;

f) i principi e le regole generali relativi alle attività ed alle tipologie di controllo, in relazione ai livelli del servizio ed al corrispettivo, le modalità, i termini e le procedure per lo svolgimento del controllo e le caratteristiche delle strutture organizzative all'uopo preposte;

g) gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni;

h) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile, diversificate a seconda della tipologia di controllo;

i) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;

l) la facoltà di riscatto secondo i principi di cui al titolo I, capo II, del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 1986, n. 902;

m) l'obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'erogazione del servizio in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione;

n) idonee garanzie finanziarie e assicurative;

o) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;

p) l'obbligo di applicazione al personale, non dipendente da amministrazioni pubbliche, da parte del gestore del servizio integrato dei rifiuti, del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore dell'igiene ambientale, stipulato dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, anche in conformità a quanto previsto dalla normativa in materia attualmente vigente.

3. Ai fini della definizione dei contenuti dello schema tipo di cui al comma 2, le Autorità d'ambito operano la ricognizione delle opere ed impianti esistenti, trasmettendo alla regione i relativi dati. Le Autorità d'ambito inoltre, ai medesimi fini, definiscono le procedure e le modalità, anche su base pluriennale, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla parte quarta del presente decreto ed elaborano, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dalle regioni, un piano d'ambito comprensivo di un programma degli interventi necessari, accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello

gestionale ed organizzativo. Il piano finanziario indica, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire, nonché i proventi derivanti dall'applicazione della tariffa sui rifiuti per il periodo considerato.”

Gli schemi-tipo dei contratti di servizio adottati dalla Regioni sono, a loro volta, elaborati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'art. 206 bis del Codice dell'ambiente.⁵

3.2. LA GESTIONE DEI RIFIUTI IN FRIULI VENEZIA GIULIA

La Regione Friuli Venezia Giulia, in attuazione della disciplina nazionale sui SPL, ha emanato specifiche disposizioni in materia di servizi ambientali.

Più precisamente, per quanto qui di interesse, con la legge 11 agosto 2011, n. 11, la regione aveva dapprima introdotto fino al 31.12.2011 un unico ATO coincidente con il territorio regionale, disponendo che “nelle more dell'approvazione del piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, da approvarsi entro il 31 dicembre 2011, ai fini del contenimento dei costi della gestione integrata dei rifiuti solidi urbani sul territorio regionale, è delimitato fino al 31 dicembre 2011 un unico ambito territoriale ottimale coincidente con il territorio regionale medesimo” (art. 3, comma 51). In seguito, il termine del 31 dicembre 2011 è stato prorogato al 31 dicembre 2012, con la modifica introdotta dall'art. 5, comma 52, della legge regionale 29 dicembre 2011, n. 18.”

Successivamente, la Regione ha modificato la predetta norma prevedendo che “in attuazione di quanto previsto dall'articolo 3-bis, comma 1, terzo e quarto periodo, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 148/2011, e sulla base di deliberazioni degli enti locali interessati, da perfezionare con la relativa

⁵ **ART. 206-bis** (*Vigilanza e controllo in materia di gestione dei rifiuti*)

1. Al fine di garantire l'attuazione delle norme di cui alla parte quarta del presente decreto con particolare riferimento alla prevenzione della produzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti ed all'efficacia, all'efficienza ed all'economicità della gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, nonché alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare svolge, in particolare, le seguenti funzioni:

(...)

g-ter) elabora uno o più schemi tipo di contratto di servizio di cui all'articolo 203;

assunzione entro il 31 dicembre 2012, nei casi di forme di cooperazione tra enti locali per la gestione diretta e in house dei servizi pubblici relativi ai rifiuti urbani operanti per la raccolta differenziata e il recupero in attuazione delle direttive comunitarie in materia, l'ambito territoriale unico di cui all'articolo 3, comma 51, della legge regionale 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 21/2007), che viene confermato anche successivamente al 31 dicembre 2012, risulta articolato in zone funzionali corrispondenti alle predette forme di cooperazione. Le gestioni presenti in singoli Comuni non facenti parte delle predette forme di cooperazione proseguono o sono rinnovate in conformità alle norme vigenti in materia, attuando l'organizzazione del servizio pubblico su base sovracomunale anche mediante misure di integrazione disposte dai livelli istituzionali competenti. Resta fermo quanto previsto dalle norme vigenti in materia di servizi pubblici locali con rilevanza economica e, in particolare, relativamente alle fattispecie che già prevedono procedure di affidamento a evidenza pubblica” (art. 3, comma 25, legge regionale 25 luglio 2012, n. 14).

Sotto il profilo amministrativo, con decreto del Presidente della Regione FVG n. 0278/Pres del 31 dicembre 2012 è stato approvato il “Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani”, ai sensi dell’articolo 199 del d.lgs. 152/2006 (“Codice dell’Ambiente”), pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione, supplemento ordinario n. 5 dell’11 gennaio 2013 al BUR n. 2 del 9 gennaio 2013.

Per quanto qui interessa, il Piano conferma l’ambito territoriale ottimale unico, coincidente con il territorio regionale, come previsto dall'articolo 3, comma 51, della legge regionale 11 agosto 2011, n. 11. Il Piano non menziona espressamente le zone funzionali che restano comunque previste e disciplinate dalla disposizione di rango legislativo di cui all’art. 3, comma 25, legge regionale n. 14/2012.

Più di recente, l’art. 3 della L.R. 15 aprile 2016 n. 5 (Organizzazione delle funzioni relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.) stabilisce che l’intero territorio regionale del Friuli Venezia Giulia costituisce l’Ambito Territoriale Ottimale ai sensi degli artt. 147 e 200 del D.Lgs. 152/2006.

All’interno dell’ATO regionale possono essere individuati ambiti di affidamento dei

servizi di dimensione almeno provinciale.

L'ente di governo dell'ATO unico regionale, in base all'art. 4 della L.R. 5/2016, è "l'Agenzia denominata Autorità unica per i servizi idrici e i rifiuti (AUSIR) cui partecipano obbligatoriamente tutti i comuni della Regione per l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani". L'AUSIR è dotata di un'apposita struttura tecnicooperativa che può avvalersi anche degli uffici e servizi degli enti locali e degli enti di diritto pubblico regionali, messi a disposizione tramite convenzione.

Sono organi dell'AUSIR: l'Assemblea regionale d'ambito, il Presidente, le Assemblee locali, il Revisore dei conti e il Direttore Generale. In particolare, l'Assemblea regionale d'ambito, costituita da un Sindaco per ciascun "area di aggregazione" prevista dal Piano di riordino territoriale¹, è l'organo attraverso cui l'AUSIR svolge le funzioni tipiche dell'ente di governo d'ambito tra le quali: scelta della forma di affidamento, approvazione e aggiornamento del Piano d'Ambito, affidamento del servizio. L'Allegato A della L.R. 5/2016 individua i comuni ricadenti in ciascuna delle 4 Assemblee Locali (corrispondenti, nella versione approvata che può essere modificata con DPGR, ai vecchi ATO provinciali). In riferimento al corrispondente territorio, ciascuna Assemblea Locale, costituita dai relativi Sindaci, esprime pareri consultivi in merito alle proposte di Piano d'ambito e pareri vincolanti sulla forma di affidamento del servizi e sull'individuazione degli ambiti di affidamento.

L'art. 23 della L.R. 5/2016 prevede l'attivazione dell'AUSIR a far data dal 1 gennaio 2017.

Sommario

PARTE PRIMA I CONTRATTI DI SERVIZIO NEI SPL	2
1. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI INTERESSE ECONOMICO.....	2
2. I CONTRATTI DI SERVIZIO	8
3. IL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI.....	10
3.1. I CONTRATTI DI SERVIZIO NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI	12
3.2. LA GESTIONE DEI RIFIUTI IN FRIULI VENEZIA GIULIA	14

PARTE SECONDA
SERVIZIO DI IGIENE URBANA
NEL COMUNE DI TRIESTE
TITOLO PRIMO: ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO

I. PREMESSA. LA RACCOLTA DIFFERENZIATA.

Il presente referto riguarda un approfondimento, svolto dalla Sezione, sulla gestione del servizio di Igiene Urbana nel Comune di Trieste.

Attualmente l'attività dei Servizi di Gestione Rifiuti Urbani ed Assimilati è in carico all'AcegasApsAmga S.p.A., società del Gruppo Hera e partecipata al 100% dalla capogruppo Hera S.p.A., che attraverso servizi e impianti propri o convenzionati gestisce il ciclo integrato dei rifiuti (raccolta, differenziazione, riciclo e smaltimento) nel Comune di Trieste, per un bacino di utenza di circa 204 mila abitanti. In particolare il servizio comprende le seguenti attività:

- *Raccolta rifiuti*: servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati¹ compresa la rimozione di rifiuti abbandonati su strade ed aree pubbliche;
- *Spazzamento delle strade*: servizio di spazzamento strade, marciapiedi, cigli stradali, piazze ed aree pubbliche;
- *Altri servizi*: servizi complementari di igiene ambientale (raccolta fogliame, diserbo dei marciapiedi e cigli stradali, svuotamento cestini, pulizia spiagge, raccolta siringhe, lavaggio e sanificazione cassonetti, lavaggio aree pedonali, rimozione discariche abusive, interventi straordinari su chiamata del Comune, ecc.);
- *Smaltimento/recupero dei rifiuti*: operazioni di pretrattamento e avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti raccolti.

Al fine di conoscere condizioni e modalità attraverso le quali il Comune di Trieste gestisce il servizio di Igiene Urbana, l'ente, su richiesta della Sezione, ha trasmesso informazioni e documentazione utile all'approfondimento. Inoltre, per la stesura del

¹ La classificazione dei rifiuti è attualmente disciplinata dal D.lgs. 152/2006 che, all'art. 184, comma 2, lettera b), include tra i rifiuti urbani "i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati agli urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'art. 198, comma 2, lettera g)". Il richiamato art. 198 stabilisce a sua volta che "I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che (...) stabiliscono in particolare (...) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani (...)".

presente referto, la Sezione ha ritenuto opportuno consultare i dati e le informazioni estratte dal portale internet dell'ARPA FVG (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente del Friuli Venezia Giulia) e dal portale internet della società AcegasApsAmga. I dati di altre realtà comunali, utili per i confronti effettuati con il Comune di Trieste, sono tratti dai siti dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) e dell'ARPA (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) o, in mancanza, dai siti istituzionali degli enti interessati.

La raccolta differenziata dei rifiuti.

Per meglio comprendere l'argomento si ritiene utile chiarire brevemente che cos'è e come funziona la raccolta differenziata. E' un sistema di raccolta dei Rifiuti Solidi Urbani (RSU) che consente di raggruppare i rifiuti in base alla loro tipologia al fine di destinarli al recupero o al riciclaggio. L'umido, ovvero la frazione organica dei rifiuti urbani (FORSU), è destinato al recupero presso gli impianti di compostaggio (per la produzione di compost²) e presso gli impianti di digestione anaerobica (principalmente per la produzione di biogas), mentre le tipologie merceologiche riconducibili alla frazione secca recuperabile (carta-cartone, vetro-lattine, plastica, ecc.) sono destinate al riciclo.

Vi sono tre sistemi principali di raccolta differenziata che possono integrarsi tra loro:

- la raccolta tramite cassonetti stradali: suddivisi per tipologia di materiale come carta, plastica, vetro-lattine, ecc. e la frazione organica;
- la raccolta differenziata porta a porta: tecnica di gestione dei rifiuti che prevede il periodico ritiro presso il domicilio dell'utenza del rifiuto urbano prodotto dalla stessa. Vengono generalmente ritirati i diversi tipi di rifiuti (rifiuto umido organico-FORSU, vetro-lattine, carta-cartone, plastica, secco non riciclabile-indifferenziato) in giorni e contenitori diversi;
- la raccolta differenziata presso ecocentri comunali: vere e proprie aree attrezzate dove a giorni ed orari prestabiliti i cittadini si possono recare per conferire le varie tipologie di rifiuti. Trattasi per esempio di lampadine, batterie, medicinali, olii esausti,

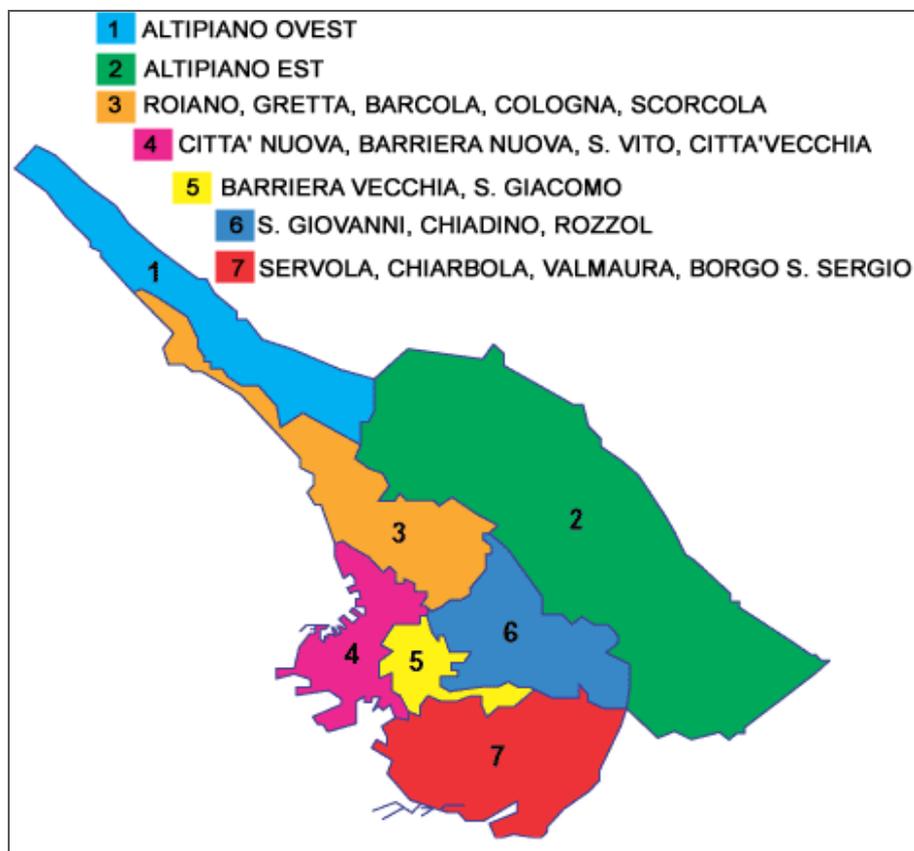
² Il compostaggio è una tecnica attraverso la quale viene controllato, accelerato e migliorato il processo naturale a cui va incontro qualsiasi sostanza organica per effetto della flora microbica naturalmente presente nell'ambiente. La ricchezza in humus, in flora microbica attiva e in microelementi fa del compost un ottimo prodotto, adatto ai più svariati impieghi agronomici, dal florovivaismo alle colture praticate in pieno campo. Fonte: www.compost.it (Consorzio Italiano Compostatori).

ingombranti come reti, materassi, ecc. che, per tipologia/dimensioni/peso, non possono essere raccolti con il servizio ordinario.

La raccolta differenziata consente di ridurre il consumo di materie prime grazie al riciclo nonché di ridurre le quantità di rifiuti indifferenziati destinati alle discariche e agli inceneritori, nell'ambito delle politiche volte alla tutela e salvaguardia dell'ambiente.

2. COMUNE DI TRIESTE: POPOLAZIONE E TERRITORIO.

Il Comune di Trieste copre una superficie di 84,49 km² (sito internet del Comune) e possiede, al 31 dicembre 2015, una popolazione di 204.420 mila abitanti (dati ISTAT) suddivisa in 7 circoscrizioni, come di seguito evidenziato:



Fonte: sito internet del Comune di Trieste.

Tali circoscrizioni comprendono zone diverse per conformazione del territorio, viabilità e densità abitativa. Le aree caratterizzate da una bassa/scarsa densità abitativa comprendono le circoscrizioni 1 e 2 (rispettivamente Altipiano Ovest ed Altipiano Est) con buona viabilità sulle direttrici principali ma difficile e non sempre idonea per i mezzi di raccolta di media portata nelle vie interne delle frazioni. Le altre circoscrizioni sono

invece caratterizzate da media/alta densità abitativa con buona viabilità sulle direttrici principali ma con presenza di molte vie secondarie con limitata percorribilità e/o forte pendenza che limitano i mezzi di raccolta di media-alta portata e obbligano all'uso di mezzi medio-piccoli.

Per coerenza e praticità organizzativa l'AcegasApsAmga S.p.A. ha adottato queste aree di suddivisione per delineare l'organizzazione dei servizi ambientali.

3. LA PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI IN FRIULI VENEZIA GIULIA E NEL COMUNE DI TRIESTE.

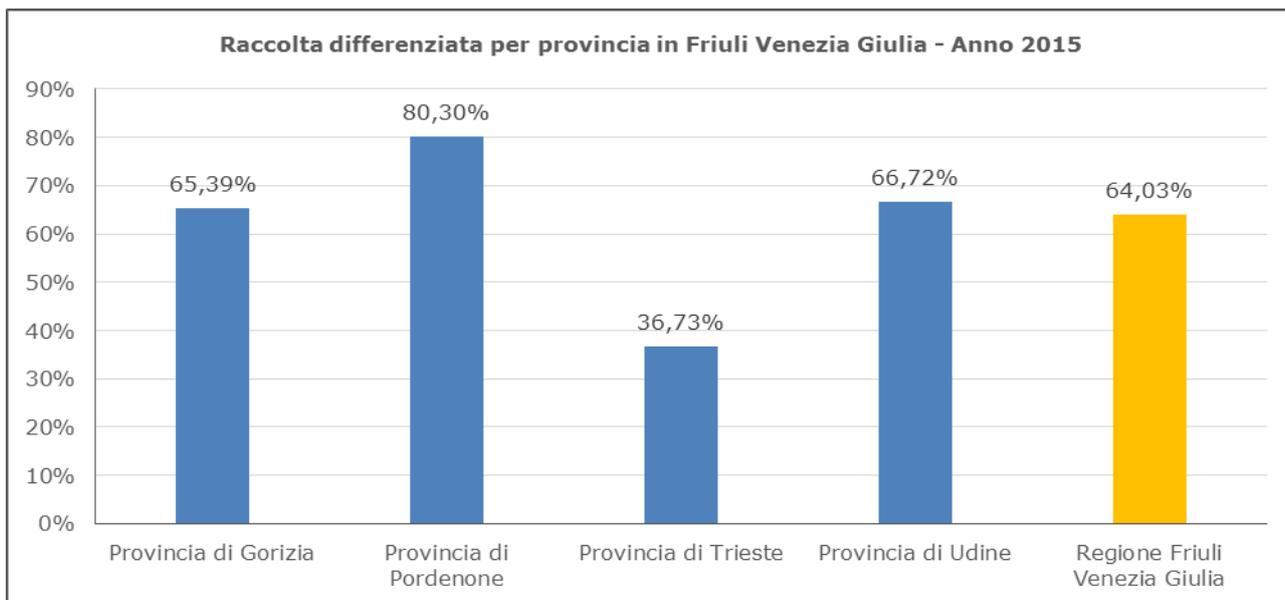
L'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente del Friuli Venezia Giulia (ARPA FVG) controlla, attraverso il calcolo di alcuni indicatori, la produzione e la gestione dei rifiuti urbani e speciali in Regione. L'obiettivo è quello di assicurare un quadro conoscitivo completo e costantemente aggiornato dei dati relativi alla produzione e gestione dei rifiuti, necessario per lo svolgimento delle attività di monitoraggio, pianificazione e controllo ambientale nel settore dei rifiuti.

La tabella successiva riporta i principali indicatori relativi alla produzione di rifiuti urbani in Friuli Venezia Giulia relativi all'anno 2015. Gli indicatori sono stati calcolati sulla base del bilancio demografico ISTAT per l'anno 2015 e la quantità è espressa in tonnellate (t). La produzione è indicata in tonnellate annue (t/a) mentre l'indicatore percentuale di raccolta differenziata è stato calcolato come rapporto tra i rifiuti raccolti in maniera differenziata e il totale dei rifiuti urbani prodotti (per produzione totale di rifiuti urbani si intende la somma dei rifiuti indifferenziati e dei rifiuti raccolti in maniera differenziata).

Produzione di Rifiuti Urbani in Friuli Venezia Giulia – Anno 2015					
Provincia	Abitanti [1]	Rifiuti Urbani (RU) (t/a)	Rifiuti indifferenziati (t/a)	Rifiuti differenziati (t/a)	Raccolta Differenziata (%)
Gorizia	140.268	67.223,78	23.266,56	43.957,22	65,39%
Pordenone	312.794	132.614,27	26.119,63	106.494,64	80,30%
Trieste	234.874	107.112,04	67.774,62	39.337,42	36,73%
Udine	533.282	250.139,92	83.240,81	166.899,11	66,72%
Friuli Venezia Giulia	1.221.218	557.090,01	200.401,62	356.688,39	64,03%

Fonte: www.arpa.fvg.it

[1] Bilancio demografico ISTAT 2015.



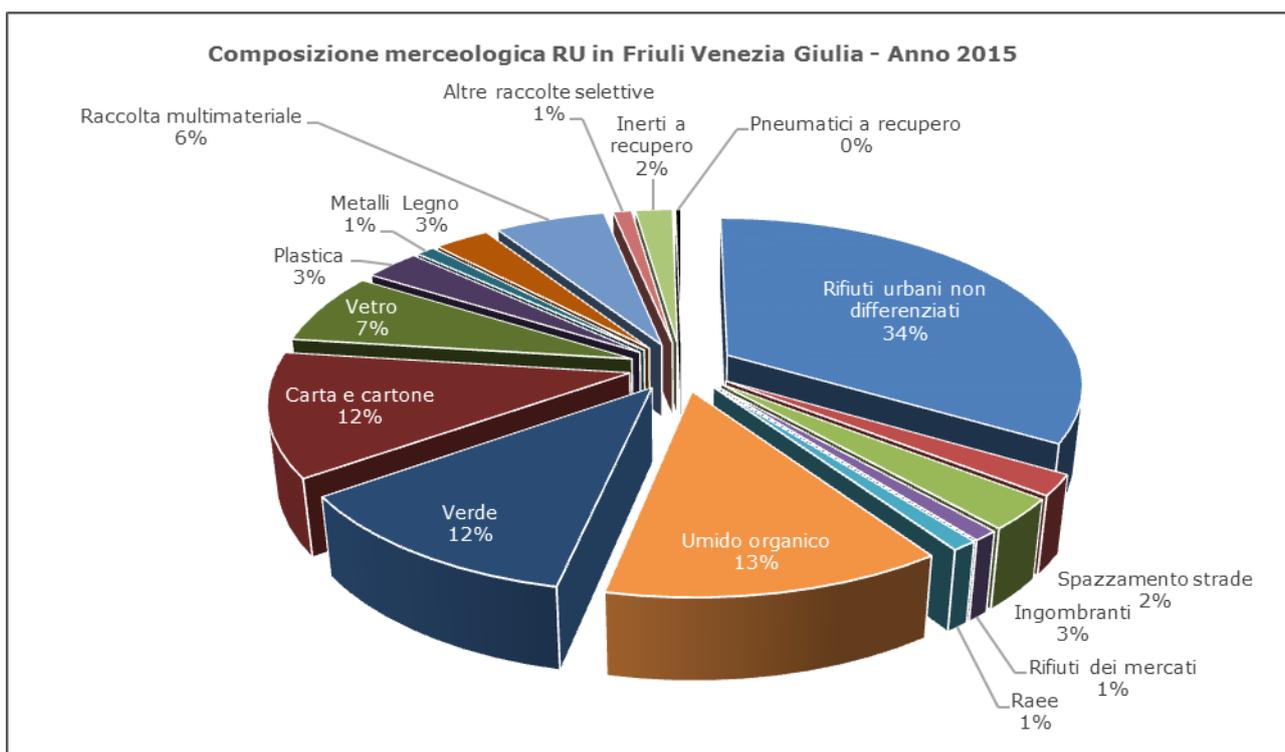
Fonte: www.arpa.fvg.it. Dati elaborati dalla Sezione.

La produzione di rifiuti urbani in Regione è pari a 557.090,01 tonnellate, di cui:

- rifiuti differenziati 356.688,39 t (64,03% dei rifiuti totali);
- rifiuti indifferenziati 200.401,62 t (35,97% dei rifiuti totali).

La Provincia con la percentuale di raccolta differenziata più alta è Pordenone con l'80,30%, mentre Trieste è quella più bassa con il 36,73%. I rifiuti urbani totali nella provincia di Trieste sono pari a 107.112,04 t di cui differenziati 39.337,42 t ed indifferenziati 67.774,62 t.

Il grafico seguente, tratto dal sito dell'ARPA FVG, mostra invece la composizione merceologica dei rifiuti urbani prodotti in Regione:



Fonte: www.arpa.fvg.it

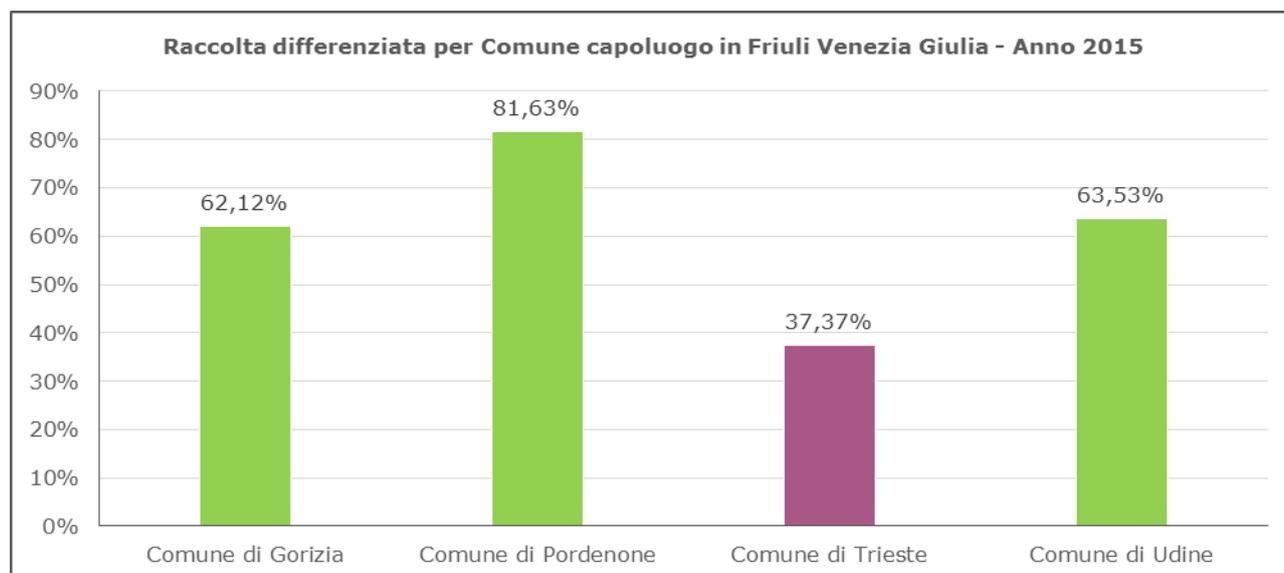
Il rifiuto organico (13%), il verde (12%) e la carta-cartone (12%) rappresentano la parte prevalente della raccolta differenziata, mentre, per la maggior parte, la raccolta indifferenziata è costituita per il 34% dai rifiuti urbani non differenziati

Nei quattro Comuni capoluogo di provincia (Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine) la produzione di rifiuti urbani è la seguente:

Produzione di Rifiuti Urbani nei Comuni capoluogo di provincia del Friuli Venezia Giulia - Anno 2015					
Comuni	Abitanti [1]	Rifiuti Urbani (RU) (t/a)	Rifiuti indifferenziati (t/a)	Rifiuti differenziati (t/a)	Raccolta Differenziata (%)
Gorizia	34.844	15.520,01	5.879,61	9.640,40	62,12%
Pordenone	51.229	25.523,01	4.688,51	20.834,50	81,63%
Trieste	204.420	90.539,41	56.708,04	33.831,37	37,37%
Udine	99.169	55.088,77	20.088,89	34.999,88	63,53%

Fonte: www.arpa.fvg.it

[1] Bilancio demografico ISTAT 2015.



Fonte: www.arpa.fvg.it. Dati elaborati dalla Sezione.

Se si considera la performance, intesa come percentuale di raccolta differenziata rispetto al totale dei rifiuti urbani, si osserva un sensibile distacco tra i Comuni di Trieste e Pordenone. La raccolta dei rifiuti differenziati a Trieste è pari al 37,37% dei rifiuti totali, mentre la percentuale dei rifiuti differenziati a Pordenone è dell'81,63% dei rifiuti totali. Appare evidente che il sistema di raccolta differenziata dei rifiuti nel Comune di Trieste va migliorato. Nella raccolta differenziata è fondamentale la collaborazione dei cittadini nella corretta separazione dei rifiuti e a tal proposito è importante il ruolo che gioca il gestore del servizio e l'Amministrazione comunale. Il gestore, attraverso strumenti di informazione chiari e facilmente accessibili al pubblico, è responsabile della

comunicazione, dell'informazione e dell'educazione dei cittadini sulle tipologie di rifiuti da separare; l'Amministrazione comunale deve invece intervenire nella promozione della raccolta, anche attraverso incentivi economici.

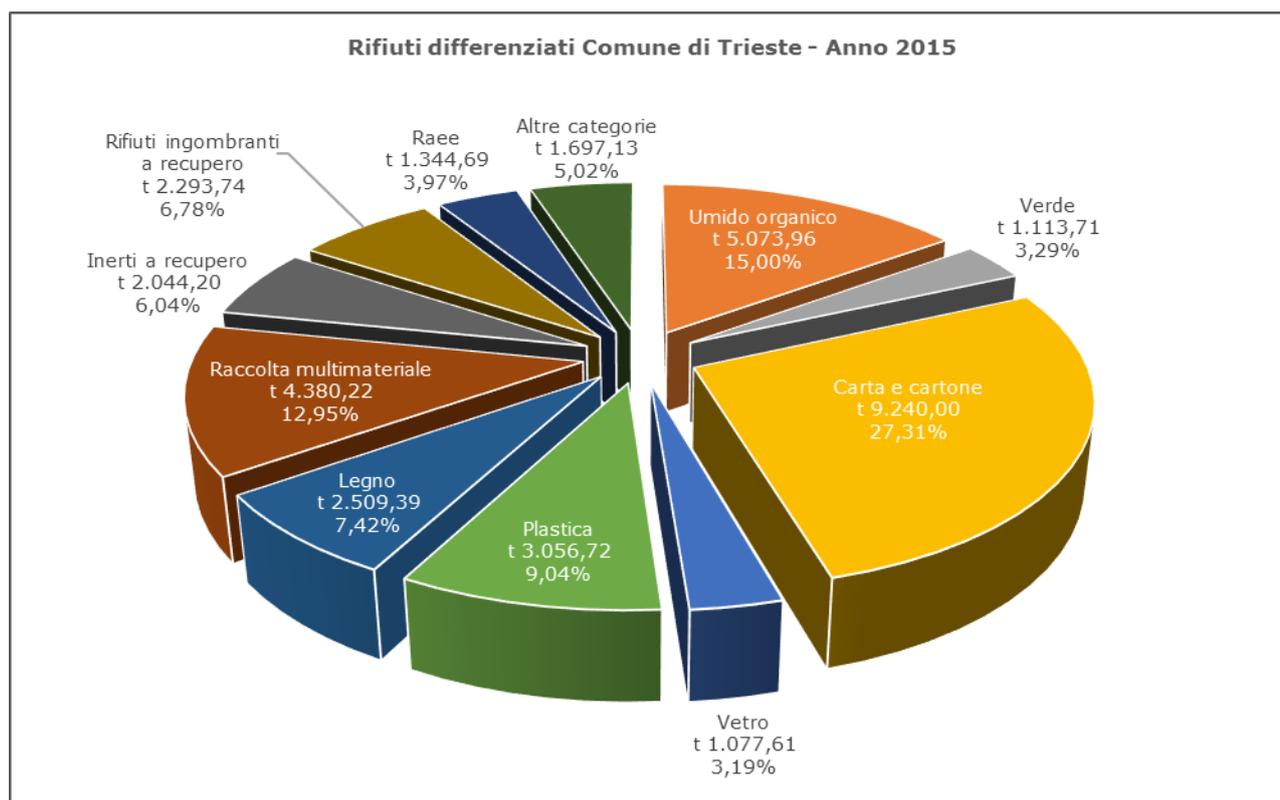
Analizzando in particolare i dati del Comune di Trieste i rifiuti urbani totali sono pari a 90.539,41 tonnellate di cui:

- rifiuti differenziati 33.831,37 t (37,37% dei rifiuti totali);
- rifiuti indifferenziati 56.708,04 t (62,63% dei rifiuti totali).

Rifiuti differenziati (RD): di seguito si riportano i dati quantitativi espressi in tonnellate delle principali tipologie merceologiche di rifiuti raccolti a Trieste con il sistema differenziato:

- frazione biodegradabile (umido organico e verde): l'umido organico (FORSU) costituito da rifiuti di origine animale e vegetale, essenzialmente scarti di cucina e alimenti, è pari a 5.073,96 t (15,00% dei RD). Gli scarti da cucina costituiscono la frazione più consistente dei rifiuti domestici, oltre il 30%. È importante evidenziare che a Trieste la raccolta differenziata del rifiuto umido organico è stata avviata gradualmente nel corso dell'anno 2014. La frazione verde, costituita per la maggior parte da rifiuti derivanti dalle attività di sfalcio, potatura e manutenzione dei giardini, è pari a 1.113,71 t (3,29% dei RD);
- frazione secca recuperabile: la carta e il cartone, pari a 9.240,00 t, sono la parte prevalente e rappresentano il 27,31% dei RD. Il vetro è pari a 1.077,61 t (3,19% dei RD), la plastica è pari a 3.056,72 t (9,04% dei RD) ed il legno è pari a 2.509,39 t (7,42% dei RD). I rifiuti secchi derivanti dalla raccolta multimateriale³ rappresentano il 12,95% dei RD e sono pari a 4.380,22 t. I rifiuti inerti ed i rifiuti ingombranti avviati a recupero sono pari rispettivamente a 2.044,20 t (6,04% dei RD) e 2.293,74 t (6,78% dei RD), mentre i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Raee), pari a 1.344,69 t, costituiscono il 3,97% dei rifiuti differenziati. Le categorie residue costituiscono il 5,02% dei rifiuti differenziati e sono pari a 1.697,13 t.

³ La raccolta differenziata della frazione secca dei rifiuti urbani con la metodologia multimateriale prevede il conferimento congiunto in uno stesso contenitore di più frazioni merceologiche: vetro, plastiche, metalli (lattine e scatolette, quindi acciaio e alluminio) e carta.



Fonte: www.arpa.fvg.it. Dati elaborati dalla Sezione.

Rifiuti indifferenziati (RI): i rifiuti indifferenziati raccolti nel Comune di Trieste nell'anno 2015, pari a 56.708,04 t, sono costituiti dalla frazione residua ovvero, in generale, da tutto ciò che non può essere conferito nelle raccolte differenziate. Nel computo dei rifiuti indifferenziati sono generalmente considerati i rifiuti urbani non differenziati, i rifiuti dei mercati, altri rifiuti non biodegradabili, i rifiuti derivanti dalle operazioni di spazzamento stradale ed i rifiuti ingombranti.

I rifiuti urbani non differenziati (56.129,04 t) rappresentano il 98,98% dell'indifferenziato totale. Questi rifiuti una volta raccolti vengono avviati direttamente all'impianto di termovalorizzazione di Trieste. Le categorie residue (organico a smaltimento, spazzamento stradale, ingombranti e plastica a smaltimento) costituiscono l'1,02% dei rifiuti indifferenziati e sono pari a 579,00 t.

Rifiuti indifferenziati Comune di Trieste - Anno 2015		
Rifiuti Urbani non differenziati (t)	56.129,04	98,98%
Organico a smaltimento (t)	42,88	0,08%
Spazzamento stradale (t)	309,24	0,55%
Ingombranti (t)	226,85	0,40%
Plastica a smaltimento (t)	0,03	0,00%
Totale rifiuti indifferenziati (t)	56.708,04	100,00%

Fonte: www.arpa.fvg.it. Dati elaborati dalla Sezione.

4. GLI ATTI NEGOZIALI TRA IL COMUNE DI TRIESTE E LA SOCIETÀ INCARICATA DI SVOLGERE IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA.

La gestione del servizio di igiene urbana nel Comune di Trieste è affidata alla società AcegasApsAmga S.p.A., come risultante dai contratti Rep. n. 51872 del 23 giugno 1999 (avente ad oggetto la gestione del servizio di igiene urbana nel Comune di Trieste) con durata fino al 31.12.2050 e n. 55144 del 28 marzo 2001 (relativo al servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e speciali assimilati) con scadenza al 31.12.2017. Come si evince i citati contratti sono stati formalizzati rispettivamente nell'anno 1999 e 2001 e pertanto risalenti a periodi significativamente remoti. Successivamente il Comune di Trieste con delibera consiliare n. 4 del 9 febbraio 2016 ha ratificato uno schema di *addendum* contrattuale relativo ai contratti Rep.51872/1999 e Rep. 55144/2001, da applicarsi dal 1.1.2015, in attuazione della delibera consiliare n. 13 del 28 aprile 2015 di approvazione del Piano Economico Finanziario⁴ (PEF) del servizio di gestione dei rifiuti urbani per l'anno 2015 nonché dei principi per la stesura degli *addendum* contrattuali.

Tali *addendum*, approvati dalla società AcegasApsAmga S.p.A., hanno modificato/integrato alcuni punti dei contratti originari ivi compresi i pertinenti allegati. In particolare le modifiche che hanno riguardato il contratto di gestione del servizio di igiene urbana (n. 51872/1999) coinvolgono, tra le altre cose, lo svolgimento delle attività del servizio da parte del gestore, il corrispettivo per l'esecuzione del servizio e le penali. L'integrazione apportata al contratto per lo svolgimento del servizio di smaltimento rifiuti solidi urbani e speciali assimilati (n. 55144/2001) si riferisce al corrispettivo per il servizio effettuato.

Le attività disciplinate dal contratto Rep. n. 51872/1999 e s.m.i., che saranno descritte nel proseguo del presente referto, riguardano:

1. la raccolta dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali assimilati agli urbani, ivi compresa la raccolta delle frazioni differenziate;
2. lo spazzamento stradale;

⁴ Il Piano Economico Finanziario (PEF) è un documento elaborato dal gestore che evidenzia i costi del servizio di igiene urbana.

3. le raccolte differenziate intese come complesso delle attività di valorizzazione, trasporto, recupero (escluse le attività di raccolta);

4. i servizi accessori quali:

- il diserbamento dei marciapiedi e dei cigli stradali;
- la pulizia delle spiagge;
- l'eliminazione delle discariche abusive;
- la pulizia delle caditoie;
- la deaffissione dei manifesti fuori albo;
- l'eliminazione delle scritte su edifici pubblici;
- gli interventi in caso di neve.

Altri importanti documenti su cui si basa il servizio di igiene urbana sono, tra gli altri, l'allegato C "Condizioni generali del Servizio", parte integrante e sostanziale del contratto Rep. n. 51872/1999, e la "Carta dei servizi".

L'allegato "C" contiene gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi resi dal gestore e le rispettive penali previste nel caso di accertato disservizio. Si osserva che le già citate integrazioni contrattuali interessano anche tale allegato esclusivamente per la parte relativa alle penali e pertanto gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi resi restano quelli definiti in origine nel contratto del 1999.

La "Carta dei servizi", redatta dal gestore, rappresenta uno strumento di informazione, gestione e dialogo:

- informazione per comunicare all'utenza l'attività svolta, i servizi forniti e le finalità istituzionali dell'organizzazione;
- gestione per responsabilizzare gli operatori sui livelli di quantità e qualità predefiniti del servizio;
- dialogo con la comunità di riferimento per verificare la coerenza tra le aspettative e i risultati.

Tale documento deve essere aggiornato regolarmente sulla base degli obiettivi e dei risultati che il gestore dei servizi raggiunge di anno in anno. E' importante in quanto permette ai cittadini di verificare la rispondenza tra il livello di servizio dichiarato dall'azienda e quello effettivamente erogato.

Il contratto di servizio di igiene urbana Rep. n. 51872/1999 prevedeva l'adozione di una Carta dei servizi e nel sito istituzionale del Comune è pubblicata l'ultima versione di data 22 dicembre 2015. Tale documento è strutturato in una parte generale in cui sono enunciati i principi fondamentali e le modalità di erogazione dei vari servizi di igiene urbana e una parte dedicata al rapporto con i clienti negli aspetti relativi a segnalazioni/reclami, valutazioni sulla qualità percepita/grado di soddisfazione del servizio.

4.1 DESCRIZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLA SOCIETÀ ACEGASAPSAMGA S.P.A. NEL COMUNE DI TRIESTE.

Oltre che nel contratto di servizio l'individuazione dei servizi erogati è contenuta nel Piano Economico Finanziario (PEF), un documento elaborato dal gestore che evidenzia i costi del servizio di igiene urbana. Le modalità organizzative, gestionali e i livelli dei servizi resi sono invece espressi analiticamente nella "Relazione descrittiva dei servizi di Gestione Rifiuti Urbani e Assimilati" allegata al PEF.

Raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti: la Relazione descrittiva per l'esercizio 2015 evidenzia che nel Comune di Trieste è attivo un sistema di raccolta rifiuti urbani ed assimilati integrato, basato su diverse modalità di raccolta. I sistemi principali sono:

- sistema di raccolta stradale con contenitori di prossimità⁵: è il sistema prevalente di raccolta rifiuti ed è rivolto per la maggior parte alle utenze domestiche ed alle piccole utenze non domestiche diffuse nel territorio. Le frazioni secche (vetro-lattine, plastica e carta) e le frazioni organiche (FORSU) derivanti dalla raccolta differenziata vengono destinate agli impianti di recupero ubicati principalmente in Regione⁶, mentre la maggior parte dei rifiuti indifferenziati vengono avviati all'impianto di termovalorizzazione di Trieste gestito dall'AcegasApsAmga. Si tratta di un impianto industriale di incenerimento essenzialmente composto da un

⁵ La raccolta differenziata di prossimità è una modalità organizzativa di gestione dei rifiuti che prevede il conferimento, in appositi contenitori dislocati presso le strade cittadine, dei materiali separati nelle diverse categorie merceologiche: carta, plastica, vetro-lattine, frazione organica e indifferenziato.

⁶ L'allegato 1 alla "Relazione descrittiva dei servizi di Gestione Rifiuti Urbani e Assimilati" contiene una tabella riepilogativa degli impianti di destino, con evidenziata la distanza chilometrica da Trieste, utilizzati nel 2015 per il recupero dei rifiuti raccolti in modo differenziato.

forno all'interno del quale vengono bruciati i rifiuti; il calore prodotto porta a vaporizzazione l'acqua in circolazione nella caldaia posta a valle e il vapore così generato aziona una turbina che trasforma l'energia termica in energia elettrica. Si tratta quindi di un impianto che utilizza come combustibile i rifiuti, con due obiettivi: eliminarli e produrre energia con il calore prodotto dalla loro combustione.

Al 31.12.2014 il numero di contenitori dislocati sul territorio comunale e destinati alla raccolta dei rifiuti sono complessivamente pari a 8.514 pezzi su un totale di circa 204 mila abitanti;

- sistema di raccolta domiciliare Porta a Porta del Verde: servizio dedicato agli scarti verdi da giardino (ramaglie, sfalci e piccole potature). Il rifiuto raccolto è avviato al recupero nel Comune di Maniago (PN);
- sistema di raccolta stradale per gli esercizi commerciali con produzione di imballaggi di cartone: il materiale raccolto viene inviato al recupero;
- sistema di raccolta domiciliare dell'umido dedicato alle "Grandi Utenze": servizio di raccolta della frazione umida del rifiuto urbano (FORSU) rivolto a utenze produttrici quali mense e ristoranti. Il rifiuto raccolto è avviato al recupero nel Comune di Maniago (PN);
- sistema di raccolta domiciliare per ingombranti su chiamata per utenze domestiche: il materiale raccolto viene inviato al recupero;
- raccolta rifiuti abbandonati su suolo pubblico: una volta raccolti vengono conferiti in modo differenziato negli appositi contenitori stradali per tipologia corrispondente o, in caso di ingombranti o rifiuti pericolosi nei centri di raccolta. Nel 2014 sono stati eseguiti 37.538 interventi.

Inoltre sono attivi sistemi di raccolta secondari quali:

- raccolta pile: trattasi di rifiuti pericolosi e pertanto raccolti separatamente negli appositi contenitori stradali dislocati sul territorio. Il rifiuto raccolto viene inviato ad operazioni di recupero;
- raccolta abiti usati: il materiale raccolto, tramite contenitori stradali collocati sul territorio, viene inviato a recupero e riutilizzo;

- centri di raccolta (CdR): sono impianti di stoccaggio rifiuti a disposizione dei cittadini in cui vengono raccolti vari rifiuti urbani che, per tipologia o dimensione, non possono essere introdotti nei contenitori stradali (batterie per autoveicoli, vetri e specchi, elettrodomestici, oli di cucina e di autoveicoli, ecc.).

Servizio di spazzamento stradale: lo spazzamento stradale è costituito dai rifiuti della pulizia delle strade, marciapiedi, cigli stradali, piazze ed aree pubbliche ed avviene con interventi manuali e meccanizzati/misti (spazzatrice, autista ed operatore a terra in appoggio per gli interventi non accessibili al mezzo e dotato all'occorrenza di soffiatore). Indicativamente il rifiuto che si ottiene dalla pulizia e dallo spazzamento delle sedi stradali è costituito dalle seguenti componenti principali:

- rifiuti propriamente stradali (polvere, terriccio, fango, inerti da disgregazione del manto stradale e simili) derivanti dall'azione degli agenti atmosferici e del traffico;
- rifiuti di tipo stagionale (foglie, rami, ecc.) prodotti principalmente in limitati e particolari periodi dell'anno;
- rifiuti diversi (pacchetti vuoti di sigarette e fiammiferi, foglietti di carta, escrementi di animali, residui oleosi di autoveicoli, ecc.).

Oltre al servizio di spazzamento gli operatori si occupano anche dello svuotamento di 966 cestini posizionati lungo le strade.

Nel 2015 i rifiuti da residui della pulizia stradale sono pari a 828,69 t, di cui 309,24 t destinati allo smaltimento (0,55% dei rifiuti indifferenziati totali) ed 519,45 t avviati a recupero (1,54% dei rifiuti differenziati totali).

Altri servizi ambientali: le attività di gestione del servizio di igiene urbana che l'AcegasApsAmga S.p.A. è chiamata a svolgere, così come descritte all'articolo 2 del Contratto Rep. n. 51872/1999, prevedono, oltre alla raccolta dei rifiuti solidi urbani e speciali assimilati agli urbani, allo spazzamento stradale ed alle raccolte differenziate, anche una serie di "servizi accessori".

I servizi accessori i cui costi sono ricompresi nel PEF per l'anno di riferimento sono:

- Diserbo: intervento di taglio od estirpazione di erbacce e di polloni sporgenti (escluse le potature), su marciapiedi, cigli stradali, ecc.;

- Pulizia spiagge: interventi di pulizia e raccolta del materiale spiaggiato lungo la riviera barcolana e nella spiaggia di S. Croce, escluso gli stabilimenti e le aree di competenza del demanio Marittimo. I rifiuti spiaggiati sono in genere composti da alghe, sabbia, conchiglie, legno e materiali depositati in seguito all'azione del mare;
- Rimozione discariche abusive: interventi per la rimozione di grossi quantitativi di rifiuti abbandonati su suolo pubblico.

I servizi accessori i cui costi non sono ricompresi nel PEF (cosiddetti *EXTRAPEF*) per l'anno di riferimento sono:

- Pulizia caditoie: lo svuotamento della caditoia avviene attraverso l'aspirazione del materiale presente all'interno del pozzetto, successivamente i reflui raccolti vengono conferiti in idonei impianti di smaltimento autorizzati;
- Deaffissione dei manifesti fuori albo: il servizio è svolto su richiesta del Comune;
- Eliminazione delle scritte su edifici pubblici: il servizio è svolto su richiesta del Comune;
- Interventi in caso di neve o gelo: per i quali sono utilizzati, oltre al personale addetto alla pulizia del suolo pubblico, appositi mezzi spargi sale.

Le spese relative ai succitati servizi non sono state incluse nel PEF in quanto gli stessi non sono direttamente attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti urbani e, pertanto, secondo quanto previsto dal D.P.R. n. 158 del 27 aprile 1999 e s.m.i.⁷, non possono trovare copertura con la Tassa Rifiuti.

L'Allegato "C" del medesimo contratto prevede anche che la Società si occupi dei "Servizi di emergenza" per assicurare, su chiamata, la rimozione dalle strade di materiali pericolosi per il traffico veicolare o pedonale, il transennamento di tratti di strada e/o marciapiedi in presenza di pericoli imminenti (caduta di muri o intonaci, cedimenti stradali, ecc.), la raccolta di siringhe abbandonate su suolo pubblico.

La Società assicura inoltre alcuni servizi di varia tipologia, quali ad esempio:

⁷ Il Decreto introduce in Italia la tariffa dei rifiuti e definisce le procedure tese a determinare il costo del servizio e a ripartirlo fra gli utenti, assicurando la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio. La tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani deriva dall'applicazione del metodo normalizzato che comprende un complesso di regole, metodologie e prescrizioni per individuare, da un lato, i costi del servizio di gestione, dall'altro la struttura tariffaria applicabile alle varie categorie di utenze.

- Servizio lavaggio aree pedonali: dedicato al ripristino di degrado e sporczia su strade, marciapiedi, aree pedonali e sottopassaggi pedonali;
- Lavaggio e sanificazione dei contenitori stradali: il lavaggio, effettuato automaticamente all'interno di mezzi allestiti, avviene tramite getti d'acqua calda ad alta pressione additivata con sanificante, detergente ed anticalcare;
- Servizi dedicati a manifestazioni, eventi ed interventi straordinari: il servizio comprende azioni di raccolta rifiuti, spazzamento e pulizia strade dedicati ad alcuni particolari eventi che si svolgono nel territorio del Comune di Trieste organizzati o patrocinati dal Comune stesso.

4.2 IL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEI SERVIZI EROGATI PREVISTO NEL CONTRATTO DI SERVIZIO E NELLA CARTA DEI SERVIZI.

4.2.1 IL CONTRATTO DI SERVIZIO.

Come già detto, l'allegato "C" al contratto di servizio contiene gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi resi dal gestore e le rispettive penali previste nel caso di accertato disservizio. Si riportano di seguito i principali parametri standard dei servizi indicati nel predetto allegato confrontati con i contenuti della "Relazione descrittiva dei servizi di Gestione Rifiuti Urbani e Assimilati", allegata al PEF 2015.

Parametri relativi alla raccolta rifiuti solidi urbani:

- *Potenziale di rifiuti asportabili (litri/abitante):* mira a determinare la consistenza dei contenitori utilizzati in relazione alla capacità contenitiva (espressa in litri) al fine di valutare l'adeguatezza della capienza disponibile per abitante. Nella Relazione descrittiva sono evidenziati, per le varie tipologie di rifiuti, i valori di volumetria disponibile dei contenitori per la raccolta stradale, nonché il valore complessivo di volumetria disponibile (raccolta stradale e centri di raccolta) che nell'anno 2014 (dato desunto dalla relazione per il 2015) è stata pari a 86,44 litri per abitante.

Si osserva che il valore suddetto (86,44 litri/ab.) si riferisce al territorio nel suo complesso mentre sarebbe più opportuno, ai fini di consentire una valutazione più analitica del servizio offerto nelle diverse zone, esporre i dati ripartiti per

circostrizione e suddivisi per tipologia di rifiuti, coerentemente con quanto esposto nella Relazione descrittiva dell'anno 2014.

- *Quantità di rifiuti asportati*: gli standard previsti sono determinati sulla base del totale dei rifiuti che vengono mediamente asportati nel periodo concordato. A tal proposito si rileva che non sono disponibili valori previsionali aggiornati (presenti solo nell'allegato al contratto di servizio e pertanto risalenti al 1999) e conseguentemente non sono riscontrabili, nei documenti trasmessi, i corrispondenti valori a consuntivo. Tale carenza non consente di effettuare adeguati confronti intertemporali utili a fornire indicazioni sull'efficienza e sull'efficacia dell'attività svolta.
- *Frequenza della raccolta*: in origine nel contratto si è previsto una raccolta dei rifiuti eseguita con frequenza di 6 giorni su 7 (ogni giorno feriale esclusa la domenica); in caso di più festività concomitanti il servizio è sospeso solo il primo giorno festivo. Analizzando la frequenza di vuotatura delle principali frazioni merceologiche (plastica, carta, vetro, forsu e rifiuti indifferenziati) si rileva che i dati indicati nella Relazione descrittiva sono indicativi e soggetti a variazioni in rapporto alla stagionalità ed alle variabili produttive ed organizzative. Nell'ottica di poter controllare, valutare e migliorare la gestione del servizio svolto sul territorio cittadino si ritiene utile evidenziare la necessità di fornire dati effettivi e distinti per le varie circoscrizioni, da esporre nell'ambito delle risultanze delle varie tipologie di raccolta.

Parametri relativi alla raccolta differenziata:

- Nel contratto originario gli elementi utili per valutare il servizio di raccolta si riferivano al numero di contenitori ubicati sul territorio cittadino e alla capacità di volumetria disponibile. Tali informazioni sono disponibili nella Relazione descrittiva ma si rileva la mancanza della relativa distribuzione suddivisa per circoscrizione che invece era presente nella Relazione descrittiva dell'anno 2014. Al fine di verificare compiutamente l'attività erogata sarebbe opportuno integrare le predette evidenze con le risorse utilizzate relative al numero di mezzi e al personale impiegato in

termine di ore dedicate allo svolgimento del servizio, distinguendo l'esposizione per le varie tipologie merceologiche a cui fa riferimento la raccolta.

Parametri relativi allo spazzamento stradale:

- Il parametro standard previsto nel contratto del 1999 usava quale unità di misura il tempo lavorato degli addetti suddiviso per le diverse modalità (manuale, manuale con supporto motocarro e meccanico). Tuttavia dalla documentazione disponibile non sono presenti informazioni in termini di ore-uomo lavorate.

4.2.2. LA CARTA DEI SERVIZI.

La Carta dei servizi contiene precise disposizioni relative alla valutazione del grado di soddisfazione dei cittadini i quali dispongono di diversi canali per entrare in contatto con il gestore e segnalare qualsiasi malfunzionamento del servizio oppure proporre suggerimenti per migliorare la qualità dello stesso. Sono disponibili moduli da compilare on line sul sito della società, un recapito telefonico nonché un'applicazione scaricabile gratuitamente dal sito web di AcegasApsAmga (il "rifiutologo").

A sua volta il gestore, sulla base dei risultati derivanti da rilevazioni statistiche sulla qualità del servizio, formula appositi progetti di miglioramento il cui andamento sarà controllato attraverso l'osservazione di opportuni indicatori specifici di qualità. A tal fine ogni anno l'azienda deve predisporre una relazione in cui si confrontano i risultati effettivamente conseguiti nell'esercizio precedente con gli standard prefissati, individuando le cause degli scostamenti e le azioni correttive da porre in atto. Tali adempimenti hanno l'obiettivo di valutare il grado di soddisfazione del cliente (Customer Satisfaction) in relazione alla qualità percepita dei servizi erogati. A tal proposito in sede istruttoria la Sezione ha acquisito le indagini di Customer Satisfaction condotte dal gestore, rappresentate nei documenti denominati:

- "Customer Satisfaction AcegasApsAmga" (datato maggio 2016) in cui viene analizzato, nell'ambito dei vari servizi, il livello di soddisfazione dei clienti rispetto al servizio di igiene ambientale;
- "Ricerca qualitativa AcegasApsAmga – Comunicazione sviluppi futuri" (datato dicembre 2015) che ha come obiettivo il miglioramento dell'efficacia della comunicazione.

Con riferimento alla Customer Satisfaction, la Sezione rileva che le risultanze dell'indagine non sono rapportate a predefiniti obiettivi e inoltre non sono presenti gli interventi di miglioramento conseguenti ai risultati dell'indagine. In tale contesto si evidenzia che l'intervento da parte del Comune non deve essere finalizzato solo all'acquisizione dei documenti da parte della società ma deve prevedere modalità di partecipazione attiva nelle dinamiche dell'indagine, in particolare nella definizione degli standard qualitativi e nella valutazione dei risultati.

Le segnalazioni relative ai reclami e/o proposte da parte degli utenti sono gestite dalla società attraverso le predette modalità di comunicazione (moduli on line sul sito della società, recapito telefonico, ecc.) e dal Comune tramite appositi uffici comunali e applicazione mobile. Al riguardo il Comune ha trasmesso gli elenchi dei reclami acquisiti dalle diverse fonti da cui risulta che nell'anno 2015 sono stati esaminati circa 750 reclami/segnalazioni. Tali evidenze dovrebbero essere analizzate dal Comune non solo ai fini del controllo del rispetto degli standard qualitativi definiti contrattualmente ma soprattutto per valutare la tipologia delle segnalazioni con l'obiettivo di evidenziare le tematiche più ricorrenti e intraprendere così le eventuali azioni correttive. Quindi una rilevazione sistematica è utile solo se è strumentale ad interventi di miglioramento dei servizi offerti, attraverso l'approfondimento dei risultati emersi dalla ricognizione. Ne deriva che le informazioni derivanti dai diversi metodi di rilevazione devono confluire in rappresentazioni riepilogative, diversamente articolate in modo da costituire strumenti utili per orientare le scelte gestionali e poter migliorare i servizi offerti.

Le attività di monitoraggio, comunicate dal Comune, prevedono l'impiego di personale comunale sia con attività interna d'ufficio che con controlli esterni sul territorio cittadino. In particolare, dal 9 ottobre 2015, sono stati introdotti metodi di rilevazione basati sull'utilizzo di schede predefinite che raccolgono i risultati delle attività di controllo sulle prestazioni rese dal gestore (spazzamento, diserbo, situazione cassonetti, ecc.). Tali schede consentono di avere l'evidenza delle prestazioni effettuate in modo non sufficiente/soddisfacente e conseguentemente viene attivata la contestazione in relazione all'inadempienza degli standard contrattuali. E' inoltre previsto un potere di iniziativa

del cittadino che può segnalare eventuali disservizi, relativi all'attività di spazzamento stradale, tramite l'utilizzo dei siti web del Comune e del gestore AcegasApsAmga.

A conclusione delle considerazioni svolte la Sezione sottolinea che il successo di qualsiasi attività di monitoraggio dipende dalle modalità di definizione di adeguati parametri quali-quantitativi, indicativi dei livelli ottimali delle prestazioni che il gestore deve garantire e che si pongono a monte dell'attività di controllo. Al riguardo non si può non rilevare la mancanza di coerenza dei parametri standard presenti nei vari documenti visionati che si riferiscono al servizio di igiene urbana (contratto di servizio, carta dei servizi, relazione descrittiva al PEF). In particolare l'evidenza di tali parametri nelle diverse fonti documentali senza un collegamento funzionale ad una visione unitaria e ordinata delle risultanze espresse ostacola la funzione di controllo riservata all'ente. A ciò si aggiunge la presenza, nel contratto di servizio, di standard quali-quantitativi che come già osservato non sono aggiornati, risultando pertanto di difficile comparabilità con le corrispondenti evidenze presenti nei documenti che compongono il PEF. La mancanza di un'indicazione puntuale, chiara ed esaustiva degli standard qualitativi e quantitativi, che costituisca parte integrante del contratto, potrebbe rilevare sotto il profilo dell'indeterminabilità dell'oggetto con implicazioni negative anche nell'esecuzione del contratto in relazione a possibili contenziosi tra le parti per contestazioni delle prestazioni effettuate.

5. APPLICAZIONI DELLE PENALI PER INADEMPIENZE CONTRATTUALI.

In origine il contratto di servizio Rep. n. 51872/1999 prevedeva l'applicazione di penali in caso di inadempimento parziale o di ritardo nell'adempimento delle prestazioni, descritte nell'allegato "C - Condizioni generali del Servizio" contenente i parametri standard di servizio che devono essere garantiti dal gestore. A seguito dei successivi addendum contrattuali applicabili dal 1.1.2015 sono stati aggiornati gli importi di tutte le penali. Nel corso dell'istruttoria sono state acquisite informazioni relative alle entità e alle tipologie di penali applicate nel corso degli esercizi 2012-2015.

Con riferimento alle tipologie contestate più frequentemente tra le attività principali emerge lo spazzamento stradale mentre non risultano contestazioni relative all'attività

di raccolta, le altre inadempienze accertate riguardano le attività di diserbo e la riparazione dei cassonetti. Negli esercizi 2012 e 2013 sono state applicate penali per complessivi euro 23.377,64, nel 2014 euro 10.839,24 a fronte di 291 disservizi accertati e nel 2015 euro 125.897,57 a fronte di 385 disservizi accertati. Nel biennio 2014-2015 l'importo complessivo delle penali applicate è di euro 136.736,81 e pari allo 0,2% dell'importo complessivo fatturato nel PEF per i medesimi esercizi (euro 57.926.420,89). Si osserva che gli atti amministrativi di determinazione degli accertamenti relativi alle penali sono presenti solo per gli esercizi 2012 e 2013.

TITOLO SECONDO: COSTI DEL SERVIZIO.

1. PREMESSA.

Si prosegue con una descrizione dei dati relativi ai costi previsionali del servizio di igiene urbana contenuti nei Piani Economico Finanziari (PEF) del Comune di Trieste per gli esercizi 2013, 2014 e 2015. In particolare sono stati esaminati i principali servizi che comprendono la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati, la gestione della raccolta differenziata e lo spazzamento stradale, confrontando in alcuni casi le risultanze emerse con quelle di altre realtà comunali, anche di altre Regioni. Infine si è ritenuto utile esporre sinteticamente le risultanze pubblicate dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) in merito al monitoraggio dei costi del servizio di igiene urbana a livello regionale e, dove possibile, si è effettuato un accostamento con il Comune di Trieste.

2. IL PIANO FINANZIARIO ECONOMICO (PEF).

Il Piano Finanziario costituisce lo strumento attraverso il quale vengono analizzati i costi previsionali relativi al servizio di gestione di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e viene determinata la tariffa di riferimento, in coerenza con le disposizioni del D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158.

Ai sensi dell'articolo 8 del citato decreto il piano finanziario comprende:

- ✓ il programma degli interventi necessari;
- ✓ il piano finanziario degli investimenti;
- ✓ la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili;
- ✓ le risorse finanziarie necessarie.

Inoltre al piano finanziario deve essere allegata una relazione nella quale sono indicati i seguenti elementi:

- ✓ il modello gestionale ed organizzativo;
- ✓ i livelli di qualità del servizio ai quali deve essere commisurata la tariffa;
- ✓ la ricognizione degli impianti esistenti;
- ✓ con riferimento al piano dell'anno precedente, l'indicazione degli scostamenti che si siano eventualmente verificati e le relative motivazioni.

Con riferimento al Comune di Trieste i documenti principali per l'esercizio 2015, distinti in singoli referti, sono:

- l'elaborato del piano economico finanziario “computo economico dei servizi” che riporta le previsioni delle quantità dei rifiuti urbani e delle componenti di costo che determinano la tariffa per la gestione dei rifiuti urbani, nonché la variazione dei costi delle diverse attività del servizio rispetto all'esercizio precedente;
- la relazione descrittiva dei servizi di gestione rifiuti urbani e assimilati: contiene, oltre ad una disamina della popolazione e della suddivisione del territorio ai fini dell'organizzazione dei servizi ambientali, le caratteristiche delle attività di raccolta dei rifiuti, del servizio di spazzamento e di altri servizi di varia tipologia tra i quali lavaggio aree pedonali, pulizia spiagge, rimozione discariche abusive, diserbo, servizi dedicati a manifestazioni, eventi e interventi straordinari. Contiene inoltre le prospettive evolutive di gestione, gli indicatori di servizio e gli allegati alla relazione tra i quali si evidenziano l'allegato n. 1 “elenco impianti di destino della raccolta differenziata”, l'allegato n. 3 “analisi merceologica dei rifiuti indifferenziati” e l'allegato n. 4 “lista vie con frequenze di spazzamento”.

3. I COSTI DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA.

Nell'elaborato del PEF 2015 denominato “computo economico dei servizi” vengono descritte le previsioni relative alle quantità dei rifiuti urbani e ai costi del servizio. Questi ultimi sono oggetto di una duplice rappresentazione: una che tiene conto delle disposizioni del D.P.R. 158/1999 e un'altra predisposta dal gestore riferibile direttamente alle attività coinvolte nel servizio di igiene urbana espresse nel contratto stipulato tra il Comune di Trieste e AcegasApsAmga S.p.A.

Il D.P.R. 158/1999 nel disciplinare le modalità di determinazione della tariffa, risultante dall'individuazione delle componenti dei costi totali del servizio, prevede l'aumento dei costi operativi di gestione e dei costi comuni per tener conto dell'adeguamento dell'inflazione. Tuttavia, l'incremento deve essere mitigato dalla previsione di recuperi di produttività da parte del gestore equivalenti a miglioramenti dell'efficienza economica. L'obiettivo è quello di ridurre i costi di gestione al fine di evitare che le implicazioni negative sulle tariffe, dovute all'inflazione, ricadano integralmente sui cittadini.

Pertanto si ritiene necessaria una condivisione di strategie tra l'ente e il gestore volte a definire aumenti di produttività a sostegno di una graduale riduzione dei costi del servizio.

Si procede con l'esposizione di entrambe le modalità di misurazione dei costi previsionali i cui importi si intendono IVA esclusa.

3.1 I COSTI DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA SECONDO I CRITERI DEL D.P.R. 27 APRILE 1999, N. 158.

Le disposizioni del D.P.R. 158/1999 coinvolgono la natura dei costi e le relative modalità di attribuzione ai vari servizi tramite l'articolazione in costi operativi di gestione, costi comuni e costi d'uso del capitale:

1. *Costi operativi di gestione.* Si riferiscono alle attività che compongono direttamente il servizio di gestione dei rifiuti urbani all'interno della distinzione tra gestione indifferenziata e differenziata:
 - *Indifferenziata (CGIND):* costi spazzamento e lavaggio strade (CSL), costi di raccolta e trasporto (CRT), costi di trattamento e smaltimento (CTS), altri costi (AC);
 - *Differenziata:* costi di raccolta differenziata per materiale (CRD), costi di trattamento e riciclo (CTR).

Tali costi inoltre sono ulteriormente distinti in base alle tipologie espresse dalle voci del bilancio civilistico, in particolare sono presenti costi per materie prime, per servizi, per il personale, per godimento beni di terzi e per oneri diversi.

2. *Costi comuni.* Non sono direttamente imputabili ai servizi resi e comprendono i costi amministrativi relativi allo svolgimento delle attività di accertamento, riscossione e contenzioso, i costi generali di gestione derivanti da attività volte al funzionamento generale della società e i costi comuni diversi che rappresentano una categoria residuale. Al pari dei costi operativi è presente la distinzione per voce di bilancio.
3. *Costi d'uso del capitale.* Comprendono gli ammortamenti dei beni strumentali dell'impresa destinati al servizio di gestione dei rifiuti urbani, gli accantonamenti per rischi e oneri, e la remunerazione del capitale investito.

Le predette categorie di costi fatturate dal gestore al Comune di Trieste sono esposte nel seguente prospetto:

Costi di gestione del servizio di igiene urbana determinati in base alle indicazioni del D.P.R. n. 158/1999 (€)	Previsioni 2013	Previsioni 2014	Previsioni 2015
Costi operativi di gestione	16.621.004,72	21.402.876,91	21.061.946,27
Costi comuni	6.713.911,24	6.552.311,04	6.742.621,77
Costi d'uso del capitale	5.642.784,04	1.022.511,34	1.214.525,97
Altre variazioni			-70.372,41
Totale costi	28.977.700,00	28.977.699,29	28.948.721,60,

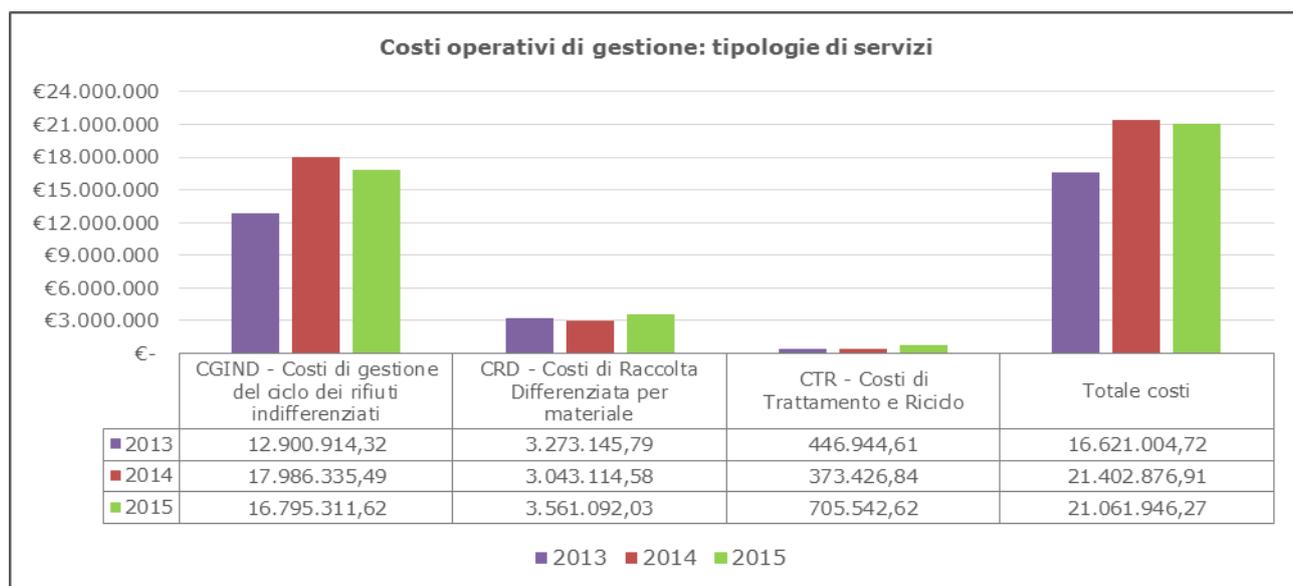
Fonte: PEF 2013-2015.

I costi operativi di gestione si suddividono tra le seguenti tipologie di servizi:

Costi operativi di gestione: tipologie di servizi (€)	2013	2014	2015
CGIND - Costi di gestione del ciclo dei rifiuti indifferenziati	12.900.914,32	17.986.335,49	16.795.311,62
CRD - Costi di Raccolta Differenziata per materiale	3.273.145,79	3.043.114,58	3.561.092,03
CTR - Costi di Trattamento e Riciclo	446.944,61	373.426,84	705.542,62
Totale costi	16.621.004,72	21.402.876,91	21.061.946,27

Fonte: PEF 2013-2015.

A fronte di una tendenziale diminuzione dei costi della gestione indifferenziata (CGIND) si registra un aumento dei costi della gestione differenziata (CRD e CTR) derivante dall'introduzione nel corso dell'anno 2014 della raccolta della frazione umido-organica. Tuttavia i costi di gestione del ciclo dei rifiuti indifferenziati (CGIND) si mantengono molto elevati rispetto alle altre attività, risultando prevalenti nella composizione dei costi totali:



Fonte: PEF 2013-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

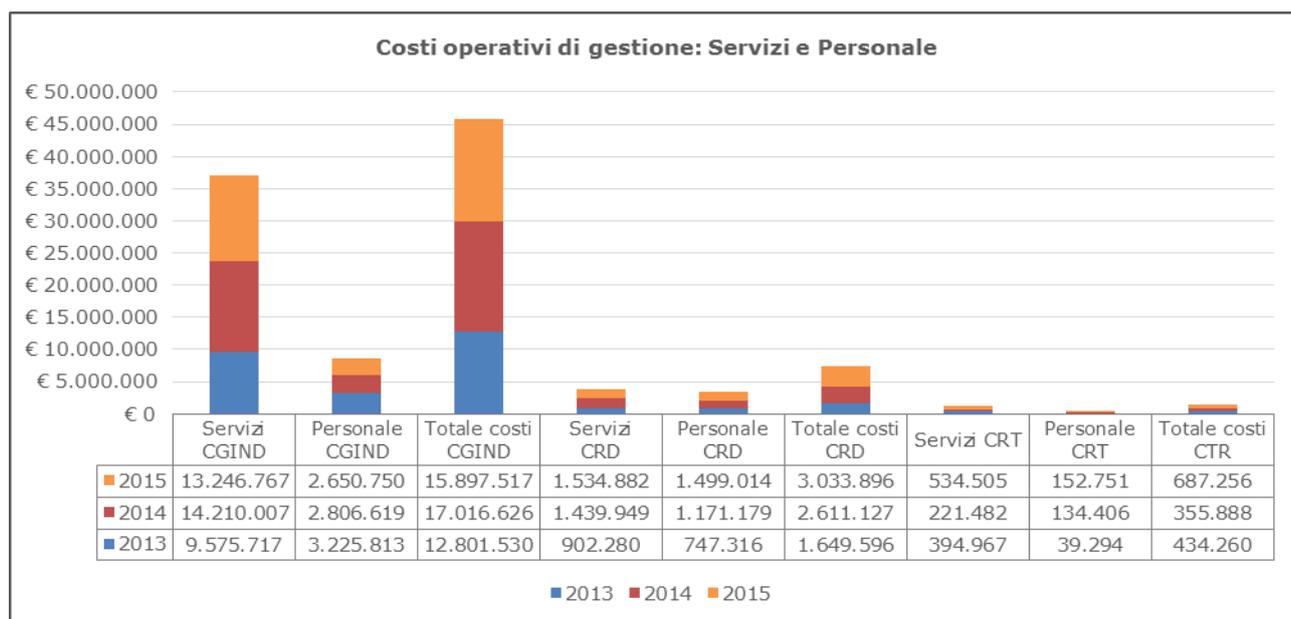
Per quanto riguarda la natura dei costi operativi la parte prevalente è costituita dai costi per servizi (euro 10.872.953,13 nel 2013, euro 15.871.437,74 nel 2014 ed euro 15.316.154,60 nel 2015) e a seguire dai costi per il personale⁸ (euro 4.012.423,07 nel 2013, euro 4.112.203,76 nel 2014 ed euro 4.302.514,49 nel 2015).

Costi operativi di gestione: costi per servizi e per il personale (€)	2013	2014	2015
<i>CGIND - Costi di gestione del ciclo dei rifiuti indifferenziati:</i>			
Servizi	9.575.716,68	14.210.007,18	13.246.767,02
Personale	3.225.813,29	2.806.618,71	2.650.750,03
<i>Totale costi CGIND</i>	<i>12.801.529,97</i>	<i>17.016.625,89</i>	<i>15.897.517,05</i>
<i>CRD - Costi di Raccolta Differenziata per materiale:</i>			
Servizi	902.279,78	1.439.948,82	1.534.882,20
Personale	747.315,97	1.171.178,57	1.499.013,71
<i>Totale costi CRD</i>	<i>1.649.595,75</i>	<i>2.611.127,39</i>	<i>3.033.895,91</i>
<i>CTR - Costi di Trattamento e Riciclo:</i>			
Servizi	394.956,67	221.481,74	534.505,38
Personale	39.293,81	134.406,48	152.750,75
<i>Totale costi CTR</i>	<i>434.250,48</i>	<i>355.888,22</i>	<i>687.256,13</i>
Costi complessivi per Servizi	10.872.953,13	15.871.437,74	15.316.154,60
Costi complessivi per il Personale	4.012.423,07	4.112.203,76	4.302.514,49

Fonte: PEF 2013-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

Come già detto i costi più elevati si riferiscono al ciclo della gestione indifferenziata (CGIND), in particolare i costi per servizi (euro 9.575.716,68 nel 2013, euro 14.210.007,18 nel 2014 ed euro 13.246.767,02 nel 2015) come si evince anche dal seguente grafico:

⁸ Ai sensi del D.P.R. 158/1999 il 50% dell'ammontare complessivo dei costi per il personale inclusi tra i costi operativi di gestione è destinato ai costi comuni.



Fonte: PEF 2013-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

Se si considera tali costi (servizi e personale) nella loro totalità, aggiungendo pertanto ai costi della gestione operativa la parte relativa ai costi comuni, è possibile esaminare l'incidenza degli stessi sui costi complessivi del servizio di igiene urbana. Gli esercizi presi in considerazione sono il 2014 e il 2015 a motivo dell'avvio e dell'entrata a pieno regime della raccolta dell'umido.

Ai costi per il personale si aggiunge la quota del 50% destinata ai costi comuni (euro 5.441.876,83 nel 2014 ed euro 5.632.187,56 nel 2015), ai costi per servizi si somma l'importo di euro 980.945,95 per entrambi gli esercizi:

Costi per servizi e per il personale ricompresi tra i costi operativi e i costi comuni (€)	2014	2015	2014	2015
			% sul totale dei costi di igiene urbana	
Servizi	16.852.383,69	16.297.100,55	58,16%	56,30%
Personale	9.554.080,59	9.934.702,05	32,97%	34,32%
Totale costi del servizio di igiene urbana	28.977.699,29	28.948.721,60	100,00%	100,00%

Fonte: PEF 2014-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

Si osserva una diminuzione dei costi per servizi, che da euro 16.852.383,69 scendono a euro 16.297.100,55 e un aumento dei costi per il personale da euro 9.554.080,59 a euro 9.934.702,05 con un'incidenza crescente sul totale dei costi del servizio di igiene urbana che nel biennio in esame passa dal 32,97% al 34,32%.

Con riferimento alla composizione dei suddetti costi nell'esercizio 2015, i costi per servizi più rilevanti si riferiscono ai servizi di smaltimento dei rifiuti indifferenziati (CTS) per

euro 6.603.290,47 e di spazzamento e lavaggio strade (CSL) per euro 5.030.740,58. I costi per il personale più significativi sono attribuibili ai servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti indifferenziati (CRT) per euro 3.653.462,22, ai servizi di raccolta differenziata (CRD) per euro 2.998.027,42 e per euro 1.329.673,07 alla gestione generale non direttamente riconducibile ai servizi svolti, pertanto rientrante tra i costi comuni.

3.2 I COSTI DISCIPLINATI DAL CONTRATTO DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA.

L'esposizione dei costi predisposta dal gestore (contenuta in un prospetto di sintesi) accoglie la riclassificazione per tipologia di servizio cui fa riferimento il contratto di servizio di igiene urbana, da ultimo modificato a seguito dell'approvazione dei già citati addendum contrattuali approvati con delibera n.4 del 9 febbraio 2016.

Ai fini della determinazione dei corrispettivi annuali dovuti ad AcegasApsAmga, i servizi sono così articolati:

- Attività di raccolta, spazzamento, costi indiretti/generali e altre attività e servizi comuni (organizzazione dei servizi di raccolta, controllo del territorio, Call Center Ambiente/Portineria, gestione sedi, isole interrate di p.zza Borsa e P.zza Goldoni, lavaggio contenitori, servizi al territorio, comunicazione, raccolta VERDE cassoni aperti): il corrispettivo annuale è **computato a corpo**⁹ e determinato in euro 22.062.511,95. Detto importo va poi depurato delle voci determinate da rettifiche della remunerazione del capitale a seguito di minori investimenti effettivamente realizzati rispetto alle previsioni indicate nel PEF per l'anno di riferimento, nonché da ulteriori rettifiche derivanti dalla realizzazione di interventi che possano generare economie di spesa per il gestore. Per l'esercizio 2015 il corrispettivo, rideterminato a seguito dei citati risparmi e rettifiche, è pari a euro 21.863.351,87.
- Attività di smaltimento dei rifiuti indifferenziati: il corrispettivo annuale è **computato a misura**¹⁰. Per ogni esercizio l'adeguamento del corrispettivo

⁹ Il corrispettivo a corpo è usato quando si ha la "certezza della spesa" indipendentemente dalla quantità. In questo caso l'importo è fisso ed invariabile.

¹⁰ Il prezzo del servizio varia in funzione della quantità effettivamente raccolta.

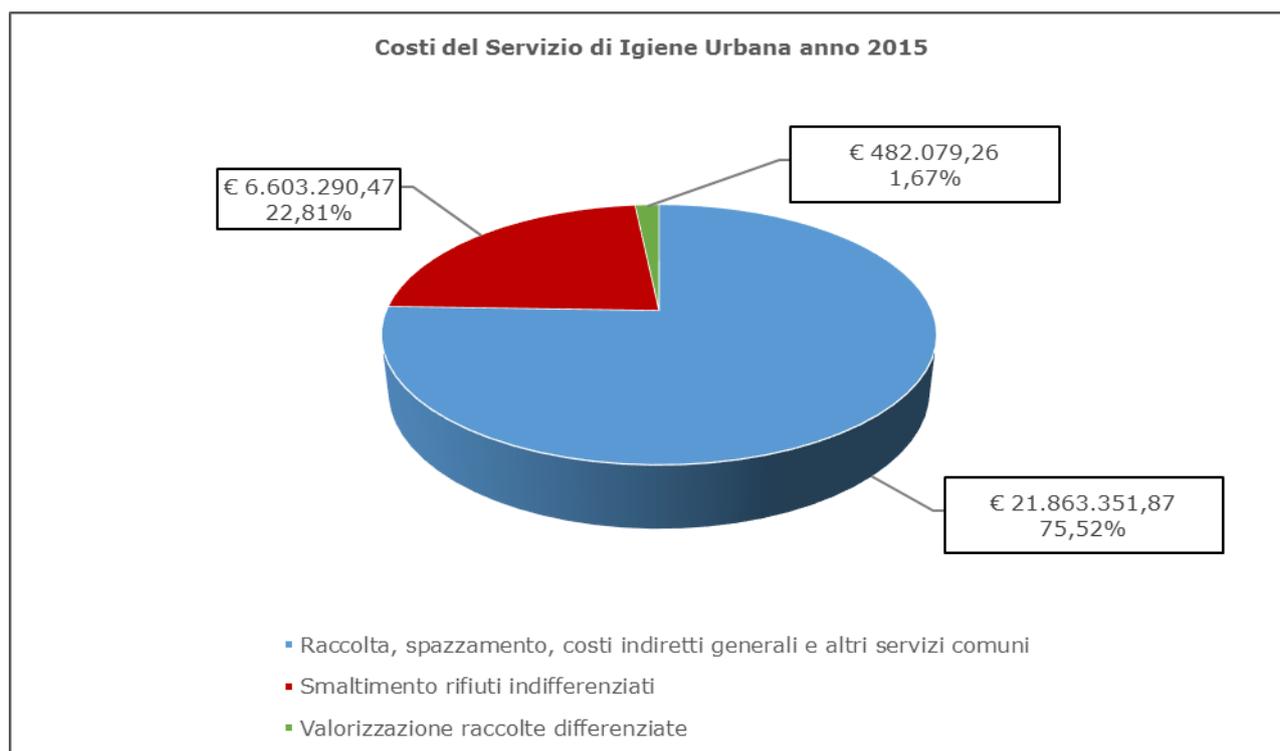
medesimo va calcolato in base all'indice dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati ISTAT, relativo al 31 dicembre dell'anno precedente. Il costo di termovalorizzazione quantificato per l'anno 2015 è di euro/tonnellate 117,49 per un totale di euro 6.603.290,47.

- **Attività connesse alla valorizzazione delle raccolte differenziate**: il corrispettivo deve essere **computato a misura** per ciascuna frazione di rifiuto differenziato e quantificato in ragione dei costi, debitamente comprovati, sostenuti dal gestore e relativi alla valorizzazione, trasporto (escluse le raccolte) dei rifiuti differenziati, al netto dei ricavi CONAI¹¹ (Consorzio nazionale Imballaggi) e della vendita del materiale da raccolte differenziate. L'importo per l'anno 2015, al netto delle entrate, è di euro 482.079,26.

La somma del corrispettivo annuale relativo ai servizi di smaltimento tramite termovalorizzazione dei rifiuti indifferenziati e del corrispettivo annuale relativo alla valorizzazione dei rifiuti differenziati, entrambi calcolati a misura, non potrà complessivamente superare l'importo stimato nel PEF dell'anno di riferimento (per il 2015 euro 7.085.369,73 derivante dalla somma dei citati importi di euro 6.603.290,47 ed euro 482.079,26). La previsione di rifiuti raccolti per il 2015 non può superare il limite di 94.000 tonnellate mentre per gli anni successivi la stima ed il conseguente corrispettivo dovranno fare riferimento al totale dei rifiuti raccolti (differenziato + indifferenziato) quale valore più alto risultante dai MUD (Modello Unico di Dichiarazione ambientale) degli ultimi tre anni, tenendo conto di eventuali correttivi dovuti a mutate condizioni socio economiche e comunque con un valore da stabilirsi tra le parti in sede di predisposizione del PEF per l'anno di riferimento.

Per l'esercizio 2015 la somma algebrica dei corrispettivi "a corpo" (euro 21.863.351,87) e dei corrispettivi "a misura" (euro 7.085.369,73) conduce ad un importo totale pari a euro 28.948.721,60 a cui va aggiunto l'onere IVA del 10% pari ad euro 2.894.872,16 per una spesa complessiva di euro 31.843.593,76.

¹¹ Il Contributo Ambientale CONAI, stabilito per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio, rappresenta la forma di finanziamento attraverso la quale CONAI ripartisce tra produttori e utilizzatori il costo per i maggiori oneri della raccolta differenziata, per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggi. Tali costi, sulla base di quanto previsto dal D.lgs. 152/2006, vengono ripartiti "in proporzione alla quantità totale, al peso e alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale".



Fonte: PEF 2015. Dati elaborati dalla Sezione.

Nel prospetto seguente si espone la ripartizione dei costi previsionali contenuti nel prospetto di sintesi, elaborato all'interno del PEF, con l'evidenza degli scostamenti nel biennio 2014-2015. Si precisa che è stato omesso l'anno 2013 in quanto le modalità espositive non risultano omogenee rispetto agli esercizi successivi:

Costi di gestione del servizio di igiene urbana	Previsioni 2014	Previsioni 2015	Composizione %	
			2014	2015
Costi di spazzamento	4.836.870,75	4.870.689,18	16,69%	16,83%
Costi di raccolta rifiuti indifferenziati	5.835.787,57	5.033.326,07	20,14%	17,39%
Costi di raccolta rifiuti differenziati	5.032.405,46	6.064.549,57	17,37%	20,95%
Costi raccolta rifiuti abbandonati a terra	432.327,51	458.299,71	1,49%	1,58%
Smaltimento rifiuti indifferenziati	7.336.375,20	6.603.290,47	25,32%	22,81%
Trattamento e recupero rifiuti differenziati <i>di cui:</i>	167.307,57	482.079,25	0,58%	1,67%
<i>costi effettivi</i>	1.421.501,63	2.039.905,49	4,91%	7,05%
<i>entrate da recupero (a detrarre)</i>	1.254.194,06	1.557.826,24	4,33%	5,38%
Altre attività e servizi comuni	3.088.140,36	3.195.540,14	10,66%	11,04%
Costi indiretti/generali	2.440.107,28	2.440.107,28	8,42%	8,43%
Rettifiche di costi	191.622,41	199.160,07	0,66%	0,69%
Costo complessivo di gestione del servizio	28.977.699,29	28.948.721,60	100,00%	100,00%

Fonte: PEF 2013-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

Nell'esercizio 2015 i costi di gestione del servizio di Igiene Urbana sono costituiti principalmente dall'attività di smaltimento dei rifiuti indifferenziati (euro 6.603.290,47

pari al 22,81%) e a seguire dalla raccolta differenziata (euro 6.064.549,57 pari al 20,95%).

Le variazioni più significative nel corso del biennio in esame derivano dall'ampliamento della raccolta differenziata dovuto all'entrata in funzione della raccolta dell'umido nel corso dell'anno 2014. Difatti l'aumento dei costi della raccolta differenziata, da euro 5.032.405,46 nel 2014 a euro 6.064.549,57 nel 2015, si collega alla tendenziale diminuzione dei costi della raccolta dei rifiuti indifferenziati (da euro 5.835.787,57 nel 2014 a euro 5.033.326,07 nel 2015) e dei costi di smaltimento degli stessi da euro 7.336.375,20 nel 2014 (pari al 25,32%) a euro 6.603.290,47 nel 2015 (pari al 22,81%).

Rimane pressoché costante l'incidenza dei costi di spazzamento (euro 4.870.689,18 nel 2015), mentre aumentano gli oneri per altre attività e servizi comuni (euro 3.195.540,14 nel 2015) dovuti prevalentemente all'attività di lavaggio dei contenitori della frazione organica.

Riepilogando, all'interno del PEF convivono due tipologie di esposizione dei costi del servizio di igiene urbana: la classificazione redatta sulla base delle indicazioni di cui al D.P.R. 158/1999 e la rappresentazione nel prospetto di sintesi redatto secondo le disposizioni contrattuali. Le due diverse modalità espositive conducono alle medesime risultanze ma con differenti finalità informative: se da un lato i prospetti di sintesi consentono di individuare la ripartizione dell'onere complessivo tra le singole attività (smaltimento, recupero/riciclo rifiuti urbani, raccolta, spazzamento, altre attività e servizi comuni) dall'altro non operano la riclassificazione dei costi per natura, realizzata invece con il metodo individuato dal D.P.R. 158/1999 (costi operativi di gestione, costi comuni, costi d'uso del capitale).

Nel caso in esame, se si combinano le due tipologie di esposizione fin qui descritte si evidenzia una non facile confrontabilità delle risultanze espresse, per la mancanza di un raccordo tra le due modalità esplicative dei costi di gestione che non permette di valutare compiutamente le dinamiche dei costi.

4. GESTIONE RACCOLTA DIFFERENZIATA.

Come già descritto precedentemente, l'attività di raccolta differenziata ha registrato un maggior impulso con l'avvio della raccolta dell'umido, ovvero della frazione organica,

avvenuta nel territorio comunale nel corso dell'anno 2014. Di seguito si espongono i costi sostenuti dall'ente per la raccolta differenziata nel triennio 2013-2015:

Raccolta differenziata	Previsioni 2013	Previsioni 2014	Previsioni 2015
Costi di raccolta rifiuti differenziati (€)	3.368.978,43	5.032.405,46	6.064.549,57
Q.tà raccolte (t)	27.880	30.037	37.197
Costo pro-capite (€/ab.)	16,45	24,50	29,67
Q.tà raccolta per abitante (kg pro-capite)	136	146	182
Q.tà raccolta per abitante AcegasApsAmga (kg pro-capite)	277	241	246
% RD Comune di Trieste	27,99%	31,40%	37,37%
% RD Gruppo HERA	52,60%	54,00%	55,40%

Fonte: PEF 2013-2015, ARPA FVG e bilancio di sostenibilità Gruppo HERA anno 2015. Dati elaborati dalla Sezione.

All'interno dei costi della raccolta differenziata previsti per l'esercizio 2015 (euro 6.064.549,57) i costi più rilevanti derivano dalla raccolta dell'umido (euro 1.451.088,53), della carta-cartone (euro 990.816,26), della plastica (euro 878.148,57), del vetro/lattine (euro 524.324,64) e dalla gestione dei centri di raccolta (euro 868.260,20), per un importo complessivo di euro 4.712.638,20 che rappresenta il 77,71% del totale dei costi della raccolta differenziata. L'incremento dei costi nel 2015 rispetto al 2014 (da euro 5.032.405,46 a euro 6.064.549,57) riguarda principalmente la raccolta dell'umido per l'estensione del servizio su 12 mesi (euro 783.501,41) e la raccolta della plastica (euro 111.250,12) per l'introduzione del servizio festivo infrasettimanale e domenicale e di raccolta degli imballaggi presso il mercato coperto.

Le quantità raccolte previste nel PEF 2015 comprendono 6.500 tonnellate dell'umido, 8.800 tonnellate della carta-cartone e 5.155 tonnellate di vetro/lattine, pari a complessive 20.455 tonnellate (55% del totale raccolto, 37.197 tonnellate).

La raccolta per abitante a Trieste nel 2015 è di 182 kg pro-capite, ancora distante dal dato medio dei quantitativi registrati nel complesso dei comuni serviti da AcegasApsAmga per la gestione dei servizi ambientali (246 kg pro-capite), così come è inferiore la percentuale di raccolta differenziata nel Comune di Trieste (37,37%) rispetto a quella del gruppo Hera di cui fa parte la società AcegasApsAmga (55,40%)¹².

¹² I dati relativi al complesso dei comuni gestiti da AcegasApsAmga (246 kg pro-capite) e la percentuale di raccolta differenziata del gruppo Hera (55,40%) sono tratti dal bilancio di sostenibilità del gruppo Hera al 31.12.2015.

L'ARPA FVG nel mese di luglio del corrente anno ha pubblicato i dati annuali della produzione dei rifiuti urbani per il 2015, riportati nel seguente prospetto e confrontati con le quantità indicate nel PEF 2015 del Comune di Trieste:

Costi operativi di gestione e produzione di rifiuti: Anno 2015	Q.tà previsionali da PEF (t)	Q.tà effettive ARPA FVG (t)
Rifiuti indifferenziati	56.803	56.708
Rifiuti Differenziati	37.197	33.831
Totale rifiuti urbani	94.000	90.539
% raccolta differenziata	39,57%	37,37%

Fonte: PEF 2015 e ARPA FVG. Dati elaborati dalla Sezione.

L'obiettivo della percentuale della raccolta differenziata prevista nel PEF è del 39,57%, tuttavia i dati validati dall'ARPA FVG mostrano una percentuale inferiore e pari al 37,37%. E' importante sottolineare che il corrispettivo è valutato a corpo (in questo caso l'importo è fisso e invariabile) pertanto slegato dall'andamento dei quantitativi raccolti che nel 2015 sono stati inferiori rispetto alle aspettative.

Si prosegue con una descrizione dei costi operativi di gestione, tratti dai PEF dei rispettivi anni e stilati sulla base dei criteri stabiliti dal D.P.R. 158/1999, escludendo per il momento quelli relativi alla frazione organica in quanto, come già detto, l'estensione della raccolta a 12 mesi si riferisce al 2015.

Nel prospetto che segue si espongono i costi previsionali per materiali di consumo e merci, servizi e personale relativi alle raccolte di plastica, vetro-lattine e carta-cartone, con la corrispondente incidenza sui costi operativi totali e le variazioni nel triennio:

Costi Operativi-plastica (€)				
Esercizi	Materiali di consumo e merci	Servizi	Personale	Totali
2013	69.020,00	140.374,00	154.041,50	363.435,50
2014	89.815,13	186.815,13	171.953,90	448.584,16
2015	98.161,67	204.515,61	195.690,56	498.367,84
Totali singole voci e complessivo	256.996,80	531.704,74	521.685,96	1.310.387,50
% dei totali delle singole voci sul totale complessivo	19,61%	40,58%	39,81%	
% di aumento nel triennio (Delta 2015-2013/dato 2013)	42,22%	45,69%	27,04%	37,13%
Costi Operativi-vetro/lattine (€)				
Esercizi	Materiali di consumo e merci	Servizi	Personale	Totali
2013	58.623,00	136.047,00	103.114,50	297.784,50
2014	51.827,83	162.850,35	112.154,93	326.833,11
2015	50.144,07	159.324,68	111.332,19	320.800,94
Totali singole voci e complessivo	160.594,90	458.222,03	326.601,62	945.418,55
% dei totali delle singole voci sul totale complessivo	16,99%	48,47%	34,55%	
% di aumento nel triennio (Delta 2015-2013/dato 2013)	-14,46%	17,11%	7,97%	7,73%
Costi Operativi-carta/cartone (€)				
Esercizi	Materiali di consumo e merci	Servizi	Personale	Totali
2013	70.159,00	138.268,00	166.997,00	375.424,00
2014	109.458,00	226.909,30	231.197,60	567.564,90
2015	108.624,07	225.833,35	230.308,52	564.765,94
Totali singole voci e complessivo	288.241,07	591.010,65	628.503,12	1.507.754,84
% dei totali delle singole voci sul totale complessivo	19,12%	39,20%	41,68%	
% di aumento nel triennio (Delta 2015-2013/dato 2013)	54,83%	63,33%	37,91%	50,43%

Fonte: PEF 2013-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

Con riferimento alle frazioni merceologiche risulta che nel triennio in esame gli aumenti di costo più rilevanti coinvolgono la carta/cartone (50,43%) e la plastica (37,13%), quest'ultima con un progressivo aumento nel triennio 2013-2015 (euro 363.435,50 nel 2013, euro 448.584,16 nel 2014 fino a euro 498.367,84 nel 2015).

In relazione alle voci di costo (materiali di consumo e merci, servizi e personale) si osserva che la componente più rilevante si riferisce ai costi per servizi la cui incidenza sul totale complessivo è pari al 40,58% per la plastica (euro 531.704,74/1.310.387,50), 48,47% per il vetro/lattine (euro 458.222,03/945.418,55) e 39,20% per la carta/cartone (euro 591.010,65/1.507.754,84).

Rispetto al 2013 l'aumento più significativo degli oneri per i servizi si registra nella categoria carta/cartone in misura pari al 63,33% e a seguire dalla categoria plastica con il 45,69%.

Si osserva che i costi per servizi sono più rilevanti rispetto a quelli per il personale ma se a questi ultimi aggiungiamo, per ogni categoria merceologica, la quota destinata ai costi comuni (ai sensi del D.P.R. 158/1999 una quota del 50% dei costi per il personale inclusi tra i costi operativi di gestione è destinato ai costi comuni) si perviene ad un cambiamento delle percentuali che evidenzia il predominio dei costi del personale; in tal caso l'incidenza di tali costi sul totale complessivo è superiore alle descritte percentuali dei servizi in quanto supera il 50% in tutte le categorie.

Determinando il peso quantitativo (espresso in percentuale) delle citate frazioni merceologiche sul totale dei rifiuti urbani si rileva che la plastica, pur con un tendenziale aumento dei costi, presenta una dinamica di raccolta altalenante rispetto alle altre frazioni:

% Raccolta differenziata			
Esercizi	Plastica	Vetro-lattine	Carta-cartone
2013	3,13%	5,25%	8,38%
2014	2,80%	5,38%	8,39%
2015	3,16%	5,48%	9,36%

Fonte: PEF 2013-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

La riclassificazione dei suddetti costi per singole voci è rappresentata di seguito:

Costi Operativi-Riepilogo generale (€)				
Esercizi	Materiali di consumo e merci	Servizi	Personale	Totali
2013	197.802,00	414.689,00	424.153,00	1.036.644,00
2014	251.100,96	576.574,78	515.306,43	1.342.982,17
2015	256.929,81	589.673,64	537.331,27	1.383.934,72
Totali singole voci e complessivo	705.832,77	1.580.937,42	1.476.790,70	3.763.560,89

Fonte: PEF 2013-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

I costi complessivi sono pari a euro 3.763.560,89 e come già evidenziato sono i servizi la componente più rilevante (euro 1.580.937,42), seguita dai costi per il personale (euro 1.476.790,70).

Osservando il biennio 2014 e 2015 emerge la seguente composizione percentuale dei costi operativi:

Composizione % delle voci di costo negli esercizi 2014 e 2015				
Esercizi	Materiali di consumo e merci	Servizi	Personale	Totali
2014	18,70%	42,93%	38,37%	100,00%
2015	18,57%	42,61%	38,83%	100,00%

Fonte: PEF 2014-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

L'incidenza dei costi per servizi e del personale si mantiene elevata ed è imputabile all'intensificazione della raccolta differenziata. Esaminando tali costi nell'ambito di un contesto più ampio, riconducibile al bilancio della società AcegasApsAmga S.p.A. le cui risultanze economiche includono il complesso degli enti per i quali il gestore fornisce il servizio di igiene urbana, emergono ulteriori considerazioni sulla dinamica dei costi menzionati. A tal riguardo il bilancio della società al 31.12.2014 descrive una tendenziale riduzione dei costi per il personale e dei costi esterni dovuti a miglioramenti dell'efficienza produttiva, pertanto è auspicabile che tali benefici si estendano anche agli utenti del territorio triestino tramite adeguate misure operative volte alla riduzione dei costi.

Si propone di seguito un'analisi comparativa dei costi previsionali con il Comune di Pordenone in cui la raccolta differenziata dei rifiuti è attuata con un sistema misto, in parte porta a porta, in parte stradale, articolato secondo diverse modalità per le varie zone della città. In particolare si evidenziano i costi operativi indicati nel PEF, determinati ai sensi del D.P.R. 158/1999, relativi ai costi della raccolta differenziata (CRD) e della gestione indifferenziata (raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento):

Anno 2015 - costi per abitante (€)	Pordenone	Trieste
CRD-costi raccolta differenziata	34,93	17,34
CRT - costi di raccolta e trasporto rifiuti indifferenziati	12,59	17,31
Costi di trattamento e smaltimento rifiuti indifferenziati (*)	14,39	32,15
Costi complessivi per abitante	61,91	66,79
% raccolta differenziata (dato al 31.12.2015)	81,63%	37,37%

Fonte: PEF 2015 e sito ARPA FVG. Dati elaborati dalla Sezione.

() per il comune di Trieste il dato si riferisce alla voce CTS del PEF, mentre per il comune di Pordenone il dato deriva da comunicazione dell'ente.*

Pordenone registra una raccolta differenziata dell'81,63% e Trieste del 37,37%. Sebbene il costo per abitante della raccolta differenziata a Pordenone (euro 34,93) sia superiore a Trieste (euro 17,34), la riduzione dei costi della gestione indifferenziata nel primo ente,

verosimilmente legata alla più elevata percentuale di differenziata, comporta un costo complessivo inferiore (euro 61,91) rispetto a Trieste (euro 66,79).

Si rammenta che un sistema di raccolta differenziata comprensivo del ritiro domiciliare dei rifiuti implica costi più elevati per effetto della maggiore intensità di risorse impiegate. Tali incrementi di costi sono tuttavia bilanciati da economie di spese derivanti dall'ampliamento delle attività di riciclo/recupero e dalla minore produzione di rifiuti indifferenziati da avviare allo smaltimento.

Con riferimento alla valorizzazione della raccolta differenziata, si fa riferimento alla frazione organica in ragione dell'importanza del contributo apportato all'evoluzione della gestione del servizio di igiene urbana nel Comune di Trieste. Come già esposto all'interno del presente referto il corrispettivo per le attività connesse al trattamento e riciclo della differenziata è computato a misura per ciascuna frazione merceologica in base ai costi sostenuti dal gestore al netto dei ricavi CONAI e della vendita derivante dalle raccolte differenziate. Se si confronta il costo unitario di trattamento dell'umido per tonnellata con il Comune di Pordenone, il costo per Trieste previsto nel PEF 2015 è di euro 91,00/tonnellata, più alto rispetto al corrispondente corrispettivo comunicato dal Comune di Pordenone e compreso tra 80,00-85,00 euro/tonnellata.

5. RACCOLTA INDIFFERENZIATA.

Il piano economico finanziario dell'esercizio 2015 prevede la raccolta di 55.953 tonnellate di rifiuti urbani indifferenziati (al netto dei rifiuti da spazzamento) in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti. Il costo del servizio espresso nel documento di sintesi è il seguente:

Raccolta rifiuti indifferenziati Comune di Trieste	Previsioni 2013	Previsioni 2014	Previsioni 2015
Costi di raccolta rifiuti indifferenziati (€)	6.423.341,27	5.835.787,57	5.033.326,07
Quantità raccolta RSU indifferenziati (t)	66.850	62.180	55.953

Fonte: PEF 2013-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

La tendenziale diminuzione della raccolta indifferenziata è dovuta al progressivo ampliamento della raccolta differenziata. I rifiuti raccolti nel corso del triennio sono diminuiti da 66.850 t nel 2013 a 55.953 t nel 2015 (-16,30%) con una riduzione percentuale dei costi del 21,64% (1.390 migliaia di euro). Tale situazione si riflette anche sul costo per abitante che nel PEF 2015 è pari a euro 24,50 contro euro 28,49 del 2014.

La riduzione dei costi è associata ad una minore disponibilità di contenitori stradali presenti nel territorio comunale verosimilmente legata all'aumento della frazione differenziata, infatti il piano finanziario del 2015 evidenzia una diminuzione del numero dei cassonetti stradali destinati alla raccolta indifferenziata che passano da 4.062 unità indicate nel PEF 2014 a 3.306 unità segnalate nel PEF 2015. La fruibilità misurata dal rapporto tra numero di abitanti e cassonetti passa da 50 abitanti/cassonetti a 62 abitanti/cassonetti.

Se si considerano i costi operativi riferibili alla raccolta e trasporto dei rifiuti indifferenziati (CRT) ai sensi del DPR 158/1999, si osserva che tali costi sono pari a:

CRT: costi di raccolta e trasporto RSU determinati in base alle indicazioni del D.P.R. 158/1999						
Voci di costo (€)	2013	2014	2015	% composiz. 2013	% composiz. 2014	% composiz. 2015
Materie di consumo e merci	432.693,30	583.904,69	505.464,69	11,87%	14,61%	14,22%
Servizi	1.035.629,69	1.299.928,10	1.117.003,76	28,42%	32,53%	31,42%
Personale	2.117.672,48	2.005.588,60	1.826.731,11	58,11%	50,20%	51,38%
Oneri diversi	58.528,68	106.100,00	106.100,00	1,61%	2,66%	2,98%
Totali costi CRT	3.644.524,15	3.995.521,39	3.555.299,56	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: PEF 2013-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

La contrazione dell'attività ha portato ad un abbassamento dei costi totali nel 2015 (euro 3.555.299,56) ma, rispetto all'anno precedente, permane un'elevata incidenza dei costi prevalenti (servizi e personale).

Confrontando i costi relativi alla raccolta e trasporto (CRT), come determinati in base alle indicazioni del D.P.R. n. 158/1999, con gli altri comuni della Regione con il maggior numero di abitanti (Udine e Pordenone), si osserva che per l'anno 2015 Trieste ha sostenuto costi pari ad euro 3.555.299,56, Udine pari ad euro 1.093.126,00 e Pordenone pari ad euro 632.494,79.

Anno 2015 - Costi determinati in base alle indicazioni del D.P.R. n. 158/1999				
CRT - costi di raccolta e trasporto RSU	CRT (€)	Abitanti al 31.12.2014 [I]	CRT/abitanti (€)	Rifiuti raccolti (t)
Trieste	3.555.299,56	205.413	17,31	55.953
Udine	1.093.126,00	99.473	10,99	18.723
Pordenone	632.494,79	51.632	12,25	3.710

Fonte: PEF 2015. Dati elaborati dalla Sezione.

[I]: dati ISTAT.

Il costo pro-capite per Trieste è di 17,31 euro/ab/anno, per Udine è di 10,99 euro/ab/anno e per Pordenone è di 12,25 euro/ab/anno. La quantità di rifiuti raccolti a Trieste è pari a 55.953 t, a Udine la quantità raccolta è di 18.723 t e a Pordenone i rifiuti raccolti sono pari a 3.710 t.

La raccolta ed il trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati nei Comuni in esame avviene in modi differenti. In particolare come già detto a Trieste la raccolta si effettua tramite contenitori stradali e la maggior parte dei rifiuti vengono avviati all'impianto di termovalorizzazione di Trieste gestito dall'AcegasApsAmga.

Nel Comune di Udine il centro cittadino viene servito con raccolta domiciliare mentre il territorio comunale all'esterno della circonvallazione cittadina è servito con cassonetti stradali. Tutti i rifiuti indifferenziati sono conferiti e trattati nell'impianto di selezione meccanica presente nel territorio comunale. L'impianto consente di separare e recuperare dai rifiuti urbani la frazione secca, i materiali ferrosi e i materiali non processabili, permettendo così di produrre CDR (Combustibile Derivato dai Rifiuti) destinato alla termovalorizzazione.

A Pordenone la raccolta dell'indifferenziato è domiciliare e l'impianto della società SNUA S.r.l. situato nel Comune di Aviano (Pn) è preposto al ricevimento, selezione, trattamento e recupero dei rifiuti.

Confrontando le risultanze del Comune di Trieste con il Comune di Udine che presenta una gestione caratterizzata in parte dall'impiego di cassonetti stradali, si evidenzia a Trieste un costo per abitante più elevato (euro 17,31) rispetto a Udine (euro 10,99) dove è presente anche la raccolta domiciliare, tipicamente un'attività che richiede un maggior utilizzo di personale e mezzi.

6. SMALTIMENTO DEI RIFIUTI INDIFFERENZIATI.

La Sezione intende analizzare i costi per lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati del Comune di Trieste tramite il confronto con altre realtà comunali, prendendo a riferimento i costi di trattamento e smaltimento RSU (CTS) ricompresi tra i costi operativi di gestione ai sensi del D.P.R. 158/1999.

Il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e speciali assimilati è regolato con contratto di servizio Rep. n. 55144 del 28 marzo 2001 e s.m.i.. Tale contratto disciplina

la tariffa di termovalorizzazione che nel corso degli anni ha subito alcune evoluzioni e che attualmente è determinata sulla base del PEF per ciascun anno di riferimento. L'adeguamento del corrispettivo nei vari esercizi va calcolato in base all'indice dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati ISTAT, relativo al 31 dicembre dell'anno precedente. L'evoluzione della tariffa è pertanto legata esclusivamente all'andamento dell'indice ISTAT, al di fuori dei criteri previsti dal D.P.R. 158/1999. Per l'anno 2015 il corrispettivo computato a misura per lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati è quantificato in euro/tonnellata 117,49, tendenzialmente in aumento nel triennio 2013-2015 in funzione dell'incremento dell'ISTAT. Tale incremento si verifica in concomitanza con la riduzione della raccolta dei rifiuti indifferenziati a seguito dell'incremento della frazione differenziata.

Comune di Trieste: smaltimento rifiuti indifferenziati	Previsioni 2013	Previsioni 2014	Previsioni 2015
Q.tà rifiuti da avviare al termovalorizzatore (t)	67.000	62.380	56.203
Tariffa conferimento (€)	116,33	117,61	117,49
Costo smaltimento (€)	7.793.989,40	7.336.375,20	6.603.290,47
Capacità trattamento impianto (t)	197.000	197.000	197.000
% q.tà di rifiuti su capacità trattamento impianto	34,01%	31,66%	28,53%

Fonte: PEF 2013-2015 e ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale).

Con l'avvio della raccolta dell'umido nel corso dell'anno 2014 e contestualmente all'aumento della raccolta differenziata si osserva una diminuzione della quantità di rifiuti da avviare al termovalorizzatore (che passa da 67.000 t. nel 2013 a 62.380 t. nel 2014 fino ad arrivare a 56.203 t. nel 2015) e conseguentemente del relativo costo, euro 7.793.989,40 nel 2013, euro 7.336.375,20 nel 2014 ed euro 6.603.290,47 nel 2015.

L'impianto di termovalorizzazione per lo smaltimento dei rifiuti della città di Trieste copre un bacino di utenza che comprende interamente la provincia di Trieste e Gorizia oltre che rifiuti provenienti dalle provincie di Udine e Pordenone. La potenzialità teorica dell'impianto è di 197.000 tonnellate/anno (dati ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale). Nel 2015 i rifiuti raccolti nel Comune di Trieste ed avviati allo smaltimento, pari a 56.203 tonnellate, rappresentano il 28,53% della capacità produttiva dell'impianto.

Da un confronto effettuato con la città di Padova, in quanto presenta caratteristiche omogenee a Trieste (numero di abitanti pressoché simili, presenza di un impianto di

termovalorizzazione per lo smaltimento dei rifiuti e, principalmente, con lo stesso gestore per il servizio di igiene urbana), si osserva un costo unitario per lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati a Trieste (euro/tonnellata 117,49) superiore a Padova (euro/tonnellata 82,22), sebbene la quantità di rifiuti raccolti da avviare al termovalorizzatore sia inferiore (56.203 t. a Trieste e 64.290 t. a Padova).

Anno 2015	costo smaltimento CTS (€)	n. abitanti al 31.12.2014	q.tà rifiuti da avviare a smaltimento (t)	costo/q.tà (€)	costo/ab (€)	capacità di trattamento (t)	% q.tà di rifiuti su capacità di trattamento
Comune di Trieste	6.603.290,47	205.413	56.203	117,49	32,15	197.000	28,53%
Comune di Padova	5.794.000,00	211.210	64.219	90,22	27,43	200.000	32,15%

Fonte: PEF 2015 e ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale). Dati elaborati dalla Sezione.

Il costo pro-capite per Trieste è di 32,15 euro/ab/anno mentre per Padova è di 27,43 euro/ab/anno. A fronte di un costo per abitante più elevato si rileva un utilizzo inferiore della capacità produttiva dell'impianto: come già detto la potenzialità teorica del termovalorizzatore ubicato a Trieste è di 197.000 tonnellate/anno e nel 2015 i rifiuti raccolti nel Comune di Trieste (56.203 tonnellate) rappresentano il 28,53% della capacità produttiva dell'impianto; la capacità di trattamento del termovalorizzatore di Padova è di 200.000 tonnellate/anno (dati ISPRA) e nel 2015 i rifiuti raccolti nel Comune di Padova ed avviati allo smaltimento sono pari a 64.219 tonnellate e rappresentano il 32,11% della capacità produttiva dell'impianto.

Un ulteriore raffronto ha coinvolto le città del centro-nord d'Italia con popolazione superiore a 200.000 abitanti e nelle quali opera un termovalorizzatore per lo smaltimento dei rifiuti urbani (informazioni desumibili dall'ISPRA). I comuni interessati sono Torino, Milano, Venezia e Padova. Escludendo Padova, già osservata in precedenza, Venezia caratterizzata da elevati flussi turistici e Milano il cui numero di abitanti è troppo elevato (superiore al milione), rimane il Comune di Torino, con una popolazione al 31.12.2014 di 896.773 abitanti (fonte ISTAT).

La città di Torino effettua il conferimento dei rifiuti indifferenziati presso il termovalorizzatore situato nel territorio comunale (di proprietà della TRM S.p.A.,

società diversa dall'azienda che si occupa del servizio di raccolta e avvio allo smaltimento dei rifiuti - AMIAT S.p.A.):

Anno 2015	Costo di smaltimento CTS (€)	numero di abitanti al 31.12.2014	q.tà rifiuti da avviare al termovalorizzatore (t)	costo/q.tà (€)	costo/ab. (€)
Comune di Trieste	6.603.290,47	205.413	56.203	117,49	32,15
Comune di Torino	26.435.721,00	896.773	247.652	106,75	29,48

Fonte: PEF 2015 e sito internet Città Metropolitana di Torino. Dati elaborati dalla Sezione.

Torino evidenzia un minor costo di smaltimento per abitante e per quantità, in relazione a più elevati quantitativi di rifiuti avviati allo smaltimento. Nel corso del triennio 2013-2015 si registra una progressiva diminuzione della raccolta indifferenziata (da 254.187 t. nel 2013 a 247.652 t. nel 2015 – dati ARPA Regione Piemonte) in conseguenza di un ampliamento della raccolta differenziata che nel 2015 raggiunge il 42,84%, nell'ambito di un sistema di raccolta combinato con cassonetti stradali e prelievi porta a porta. Tali risultanze inducono a ritenere plausibile una riduzione dei costi a seguito di un aumento della raccolta differenziata che comporta una diminuzione dei rifiuti da conferire al termovalorizzatore. Anche Trieste registra una diminuzione della quantità raccolta dei rifiuti indifferenziati da avviare allo smaltimento (anno 2013 t. 67.000, anno 2014 t. 62.380 e anno 2015 t. 56.203), tuttavia con una riduzione dei costi unitari che nel 2015 risultano meno incisivi rispetto al Comune Torino (euro 117,49 contro euro 106,75).

Per quanto riguarda la tariffa di conferimento applicata dal gestore nel triennio 2013-2015 si osserva un andamento pressoché costante (euro 116,33 nel 2013, euro 117,61 nel 2014 ed euro 117,49 nel 2015), nonostante la riduzione dell'indifferenziato. A tal proposito, nel corso dell'istruttoria, l'Amministrazione comunale di Trieste ha evidenziato come una diminuzione dei rifiuti avviati al termovalorizzatore determini una riduzione delle entrate¹³ derivanti dalla produzione di energia elettrica da smaltimento. Da tale informazione si evince una situazione sfavorevole ad una progressiva riduzione dei costi, tuttavia va evidenziato che la diminuzione dei proventi derivanti dalla produzione di energia elettrica sono fronteggiati dall'aumento dei ricavi CONAI correlati all'incremento e alla conseguente valorizzazione della raccolta differenziata.

¹³ Le entrate da produzione energia elettrica a seguito della termovalorizzazione dei RSU sono pari a euro 3.805.590,47 nel 2013 ed euro 3.397.811,61 nel 2014. Il dato per l'anno 2015 non è stato comunicato.

7. SPAZZAMENTO STRADALE.

L'attività di spazzamento, ricompresa tra le attività computate a corpo, è finalizzata al controllo e all'igiene del suolo in tutto il territorio comunale. Nella tabella seguente sono riportati i valori relativi alla quantità di rifiuti spazzati (espressi in tonnellate), ai costi dovuti allo spazzamento e ai metri equivalenti spazzati:

Servizio di Spazzamento	Previsioni 2013	Previsioni 2014	Previsioni 2015
Rifiuti da spazzamento stradale (t)	700	900	850
Costi per spazzamento (€)	4.681.441,22	4.836.870,75	4.870.689,18
Metri equivalenti di spazzamento	<i>dati non disponibili</i>	41.853.350	49.884.764

Fonte: PEF 2013-2015 e Relazione descrittiva dei servizi di gestione rifiuti urbani e assimilati.

Il parametro “metri equivalenti” si ottiene moltiplicando i metri lineari (lunghezza delle vie a prescindere dai lati da spazzare) per i lati da spazzare (marciapiedi) e per un coefficiente di difficoltà (larghezza dei marciapiedi, presenza di alberi, pendenza delle vie, frequentazione, ecc.), che moltiplicati per le frequenze di spazzamento danno come risultato una lunghezza totale equivalente. L'elenco delle frequenze di spazzamento per le varie località del territorio comunale sono contenuti in allegato alla Relazione descrittiva dei servizi di gestione rifiuti urbani e assimilati.

Nel triennio in esame si osserva che i costi per lo spazzamento stradale sono in aumento (euro 4.681.441,22 nel 2013, euro 4.836.870,75 nel 2014 ed euro 4.870.689,18 nel 2015) in quanto sono aumentate le frequenze di spazzamento, da 41.853.350 metri equivalenti spazzati nel 2014 a 49.884.764,00 metri equivalenti spazzati nel 2015 (dati non disponibili per l'esercizio 2013), pur a fronte di una tendenziale diminuzione della quantità di rifiuti derivanti dalla pulizia delle strade negli esercizi considerati (700 t nel 2013, 900 t nel 2014 e 850 t nel 2015).

Confrontando i costi relativi allo spazzamento (CSL), come determinati in base alle indicazioni del D.P.R. n. 158/1999, con altri comuni della Regione con il maggior numero di abitanti (Udine e Pordenone), si osserva che per l'anno 2015 Trieste ha sostenuto costi pari ad euro 5.381.151,27, Udine pari ad euro 1.112.709,00 e Pordenone pari ad euro 799.899,72.

Anno 2015 - Costi determinati in base alle indicazioni del D.P.R. n. 158/1999					
CSL - costi di spazzamento e lavaggio strade e aree pubbliche	€	Abitanti al 31.12.2014 [1]	€/ab	Quantità rifiuti da spazzamento (t)	€/tonnellate
Pordenone	799.899,72	51.632	15,49	409,52	1.953,26
Udine	1.112.709,00	99.473	11,19	530,00	2.099,45
Trieste	5.381.151,27	205.413	26,20	850,00	6.330,77

Fonte: PEF 2015. Dati elaborati dalla Sezione.

[1]: dati ISTAT.

Il costo pro-capite per Trieste è di 26,20 euro/ab/anno, per Udine è di 11,19 euro/ab/anno e per Pordenone è di 15,49 euro/ab/anno. La quantità di rifiuti da spazzamento a Trieste è pari a 850,00 t con un costo di 6.330,77 euro/t, a Udine la quantità spazzata è di 530,00 t con un costo pari a 2.099,45 euro/t mentre a Pordenone i rifiuti spazzati sono pari a 409,52 t con un costo di 1.953,26 euro/t. In merito a quest'ultimo aspetto si evince che il costo unitario per tonnellate di rifiuti spazzati nel Comune di Trieste risulta, se misurato in proporzione alle quantità di rifiuti spazzati nei Comuni di Udine e Pordenone, il meno economico.

Non si rinvergono informazioni utili a valutare la produttività delle risorse impiegate, pertanto al tal fine si consiglia l'integrazione di specifiche evidenze sulle ore lavorate per lo svolgimento del servizio, articolate per circoscrizione.

Nella tabella che segue si espongono le voci ricomprese tra i costi CSL (spazzamento e lavaggio strade) del Comune di Trieste per gli esercizi 2013, 2014 e 2015:

CSL Comune di Trieste (€)	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Costi del personale	254.824,64	319.569,65	325.712,02	5,06%	5,90%	6,05%
Costi per servizi	4.776.093,49	5.076.417,44	5.030.740,58	94,91%	93,79%	93,49%
Costi per materie di consumo e merci	616,20	16.654,08	24.698,67	0,01%	0,31%	0,46%
Oneri diversi	437,00	0,00	0,00	0,01%	0,00%	0,00%
Totali costi CSL	5.031.971,33	5.412.641,17	5.381.151,27	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: PEF 2013-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

I costi più rilevanti sono rappresentati dai costi per servizi (oltre il 90% nel triennio) mentre l'incremento più rilevante nel corso del triennio si registra tra i costi per il personale che passano da euro 254.824,64 nel 2013 ad euro 325.712,02 nel 2015.

8. COSTI D'USO DEL CAPITALE.

Il D.P.R. 158/1999 ricomprende tra i costi d'uso del capitale gli ammortamenti, gli accantonamenti (destinati a coprire perdite di natura determinata, di esistenza certa o probabile dei quali tuttavia alla chiusura dell'esercizio sono indeterminati l'ammontare o la data di sopravvenienza) e la remunerazione del capitale investito (quest'ultimo risultante dalla sommatoria algebrica degli investimenti dell'esercizio di riferimento e del valore residuo netto dei beni iscritti nei libri dei cespiti ammortizzabili). I costi d'uso del capitale sono i seguenti:

COSTI D'USO DEL CAPITALE (€)	Previsioni 2013	Previsioni 2014	Previsioni 2015
Ammortamenti per l'anno di riferimento	2.766.650,60	801.442,01	1.091.211,89
Accantonamenti per l'anno di riferimento	-	-	-
<i>Remunerazione del capitale investito per l'anno di riferimento</i>			
A-Investimenti per l'anno di riferimento			
Compattatori	974.000,00	730.000,00	-
Automezzi	-	2.413.865,49	1.206.000,00
Contenitori	200.000,00	200.000,00	142.000,00
Attrezzature	30.000,00	30.000,00	15.000,00
Impianti	1.303.260,00	-	-
Totale A	2.507.260,00	3.373.865,49	1.363.000,00
B-Cespiti in ammortamento per l'anno di riferimento (valore residuo)			
Compattatori	895.760,41	-	-
Automezzi	165.930,45	1.209.953,09	2.049.200,60
Contenitori	1.689.956,78	1.702.248,09	1.437.981,78
Immobili	883.139,61	905.541,99	884.837,74
Hardware	335.171,30	288,49	132,98
Attrezzature	-	514.764,77	440.783,83
Impianti	17.360.536,00	-	-
Totale B	21.330.494,55	4.332.796,43	4.812.936,93
Capitale netto investito (A+B)	23.837.754,55	7.706.661,92	6.175.936,93
Tasso di rendimento (rn)	12,07%	5,36%	4,08%
Rendimento del capitale (A+B)*rn	2.876.133,44	412.691,75	252.101,75
Rettifiche investimenti	-	191.622,41	128.787,66
TOTALE COSTI D'USO DEL CAPITALE	5.642.784,04	1.022.511,35	1.214.525,98

Fonte: PEF 2013-2015.

Nell'esercizio 2015 i costi del capitale ammontano a euro 1.214.525,98, derivante da ammortamenti per euro 1.091.211,89 e da remunerazione del capitale per euro

252.101,75, al netto delle rettifiche diminutive per minori investimenti realizzati rispetto alle previsioni del PEF pari a euro 128.787,66.

La remunerazione del capitale è ottenuta applicando il tasso di rendimento agli investimenti dell'esercizio e al valore residuo netto derivante dagli esercizi precedenti, pertanto l'entità della remunerazione a favore del gestore è direttamente proporzionale alla misura degli investimenti effettuati.

Tra gli investimenti (somma degli investimenti per l'anno di riferimento e del valore residuo dei cespiti in ammortamento) si osserva la rilevante crescita della voce "automezzi". In particolare nel biennio 2014-2015, a differenza del 2013, costituiscono la voce più rilevante e presentano una consistenza di euro 3.623.818,58 nel 2014 ed euro 3.255.200,60 nel 2015 con un'incidenza sul capitale netto investito rispettivamente del 47,02% (3.623.818,58/7.706.661,92) e del 52,71% (3.255.200,60/6.175.936,93). Gli elevati investimenti del Comune di Trieste riflettono una disponibilità di automezzi che risulta elevata se rapportati al numero di contenitori/punti di conferimento stradale dedicati allo svuotamento da parte degli automezzi. Tale evidenza emerge dal confronto effettuato con il Comune di Pordenone, esposto nella seguente tabella:

Automezzi e contenitori destinati alla raccolta dei rifiuti urbani	Numero mezzi	Numero contenitori
Trieste	96	12.362
Pordenone	55	23.678

Fonte: Dati rilevati dalle relazioni descrittive dei PEF dell'anno 2015, ad eccezione del n° di automezzi di Trieste estratto dalla relazione descrittiva del PEF dell'anno 2014 (dati non presenti nella relazione al PEF 2015).

Il numero di automezzi di Trieste (96) è superiore rispetto a Pordenone (55) a fronte di minori contenitori dedicati allo svuotamento (12.362 a Trieste contro 23.678 a Pordenone).

A seguito dell'esame del PEF 2015 del Comune di Trieste si evidenzia la mancanza di una esposizione sistematica degli investimenti aziendali che ne rappresenti la consistenza numerica, l'entità e le motivazioni delle variazioni annuali. Tali informazioni assumono particolare rilevanza considerato il sensibile aumento degli investimenti effettuati negli ultimi esercizi e pertanto si ritiene utile evidenziare che in generale le valutazioni connesse alle dinamiche degli investimenti in beni strumentali non possono prescindere da un'adeguata descrizione dei cespiti in uso. A tal proposito la distinzione della consistenza degli investimenti tra le varie gestioni corredata dall'individuazione dei

mezzi utilizzati e dell'anzianità dei veicoli può rappresentare un valido punto di partenza per orientare le scelte gestionali ed organizzative.

9. I COSTI COMUNI.

I costi comuni sono composti dai costi amministrativi dell'accertamento, della riscossione e del contenzioso (CARC), dai costi generali di gestione (CGG) e dai costi comuni diversi (CCD).

I costi comuni di Trieste sono composti esclusivamente dai costi generali (CGD) e comprendono¹⁴:

- i costi attinenti al personale non rientranti tra i costi operativi (sorveglianza sanitaria, formazione, sicurezza ecc.);
- le quote dei costi delle strutture centrali addette all'amministrazione /contabilità/controllo, agli approvvigionamenti, alla qualità e ambiente, all'informatica e alla logistica;
- i costi per il funzionamento degli organi di direzione della società e altri oneri presenti nel bilancio non allocati puntualmente secondo i principi della contabilità industriale.

Nel seguente prospetto si riporta la classificazione dei costi con riferimento alle voci del bilancio economico patrimoniale:

Costi comuni (€)	Previsioni 2013	Previsioni 2014	Previsioni 2015
Personale(*)	5.463.664,30	5.441.876,83	5.632.187,56
Servizi	1.113.783,14	980.945,95	980.945,95
Altri costi	136.463,80	129.488,26	129.488,26
Totale costi comuni	6.713.911,24	6.552.311,04	6.742.621,77
Costo complessivo del servizio igiene urbana	28.977.700,00	28.977.699,29	28.948.721,60
Incidenza % sul costo complessivo	2013	2014	2015
Personale	18,85%	18,78%	19,46%
Servizi	3,84%	3,39%	3,39%
Altri costi	0,47%	0,45%	0,45%
Incidenza totale	23,17%	22,61%	23,29%

Fonte: PEF 2013-2015. Dati elaborati dalla Sezione.

() comprendono la quota del 50% destinata ai costi comuni, derivante dai costi operativi.*

I costi comuni sono pari a euro 6.713.911,24 nel 2013, euro 6.552.311,04 nel 2014 e euro 6.742.621,77 nel 2015 con un'incidenza sul costo complessivo rispettivamente del

¹⁴ Informazioni tratte dalla relazione descrittiva al PEF 2015.

23,17%, 22,61% e 23,29%. A fronte di una riduzione dell'incidenza dei costi per servizi (dal 3,84% al 3,39%) si registra un aumento del peso dei costi del personale (dal 18,85% al 19,46%).

Rapportando i costi generali di gestione (CGG) ai costi operativi (al fine di valutare il peso dei costi comuni rispetto a quelli direttamente imputabili ai servizi) e confrontando il risultato del Comune di Trieste con quelli dei comuni di Udine e Pordenone, emerge che l'ente con la percentuale più alta, per l'anno 2015, è Trieste con il 32,01%:

Costi generali rapportati ai costi operativi (€)	Udine	Pordenone	Trieste
Costi generali di gestione	1.270.611,00	1.218.219,74	6.742.621,77
Costi operativi	7.418.674,00	4.691.554,17	21.061.946,27
Costi di gestione/costi operativi	17,13%	25,97%	32,01%

Fonte: PEF 2015. Dati elaborati dalla Sezione.

Con riferimento alle informazioni mostrate nella relazione descrittiva al PEF 2015 di Trieste è possibile individuare le attività ricomprese tra i costi generali (descritte all'inizio del presente paragrafo) ma non la composizione delle singole attività con i correlati costi.

10. MONITORAGGIO ISPRA SUI COSTI DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA.

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) pubblica annualmente il Rapporto Rifiuti Urbani il quale fornisce i dati sulla produzione, raccolta differenziata, gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di imballaggio, compreso l'import/export, a livello nazionale, regionale e provinciale. Riporta, inoltre, i risultati sul monitoraggio dei costi dei servizi di igiene urbana e sull'applicazione del sistema tariffario.

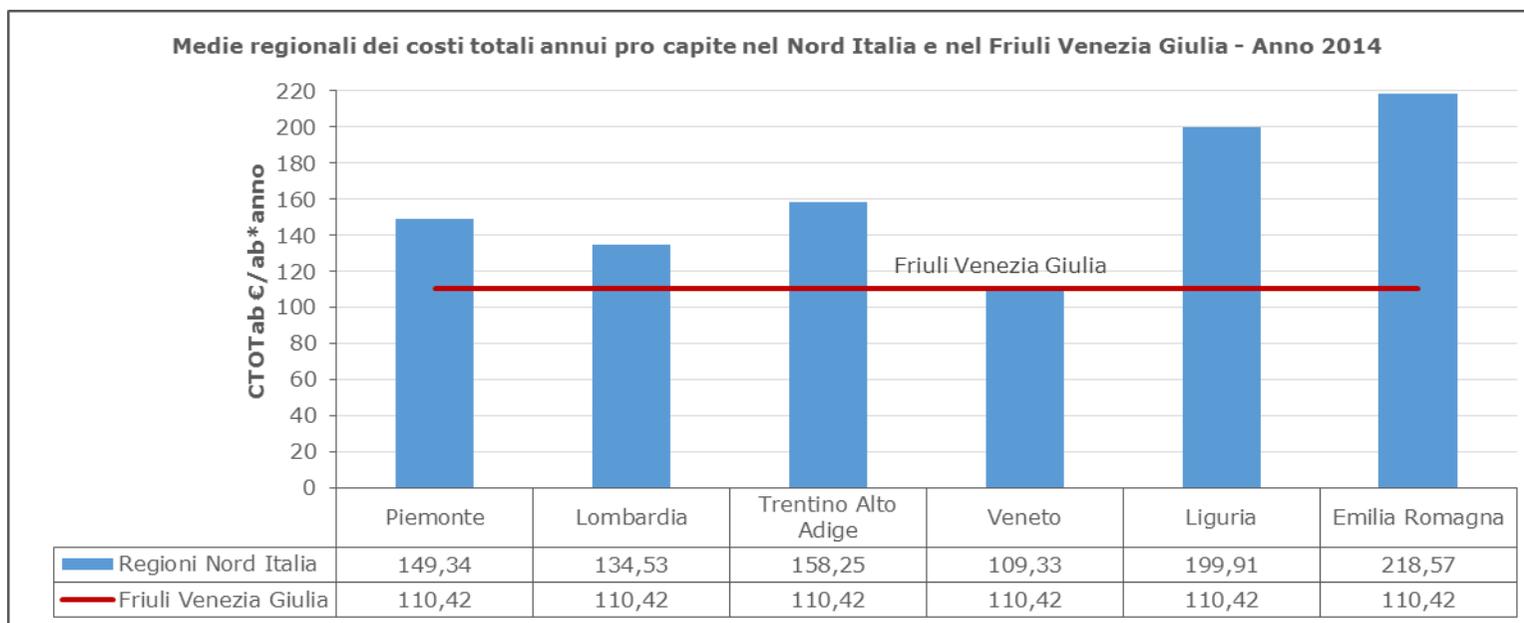
La Sezione ha ritenuto utile consultare l'ultimo rapporto pubblicato, edizione 2015, che fornisce i dati aggiornati all'anno 2014, in particolare la parte dedicata al monitoraggio, analisi e valutazioni economiche del sistema tariffario.

Le medie regionali dei costi specifici annui pro-capite del servizio di gestione dei rifiuti urbani, presentati dall'ISPRA, sono riportati nella tabella di seguito. Si precisa che in questa sede sono stati riportati solo i dati registrati per le regioni del Nord Italia:

Medie regionali dei costi specifici annui pro capite nel Nord Italia (€/ab*anno) - anno 2014											
Regione	CSLab €/ab*anno	CRTab €/ab*anno	CTSab €/ab*anno	ACab €/ab*anno	CGINDab €/ab*anno	CRDab €/ab*anno	CTRab €/ab*anno	CGDab €/ab*anno	CCab €/ab*anno	CKab €/ab*anno	CTOTab €/ab*anno
Piemonte	15,26	20,27	22,12	2,61	60,26	51,59	6,76	58,35	25,7	5,03	149,34
Lombardia	12,6	13,81	18,77	7,47	52,65	23,48	7,25	30,73	36,34	14,81	134,53
Trentino Alto Adige	11,44	17,68	24,43	13,99	67,54	8,92	7	15,92	65,65	9,14	158,25
Veneto	12,41	18,45	16,55	5,18	52,59	18,7	8,07	26,77	22,12	7,85	109,33
Friuli Venezia Giulia	3,85	8,33	14,63	7,22	34,03	32,8	7,21	40,01	30,2	6,18	110,42
Liguria	13,07	20,87	19,97	1,68	55,59	13,93	6,19	20,12	106,13	18,07	199,91
Emilia Romagna	15,72	15,98	32,61	8,81	73,12	36,26	7,66	43,92	82,91	18,62	218,57
NORD	13,16	16,06	22,87	4,33	56,42	27,49	7,11	34,6	68,02	12,65	171,69

Fonte: rapporto rifiuti urbani ISPRA.

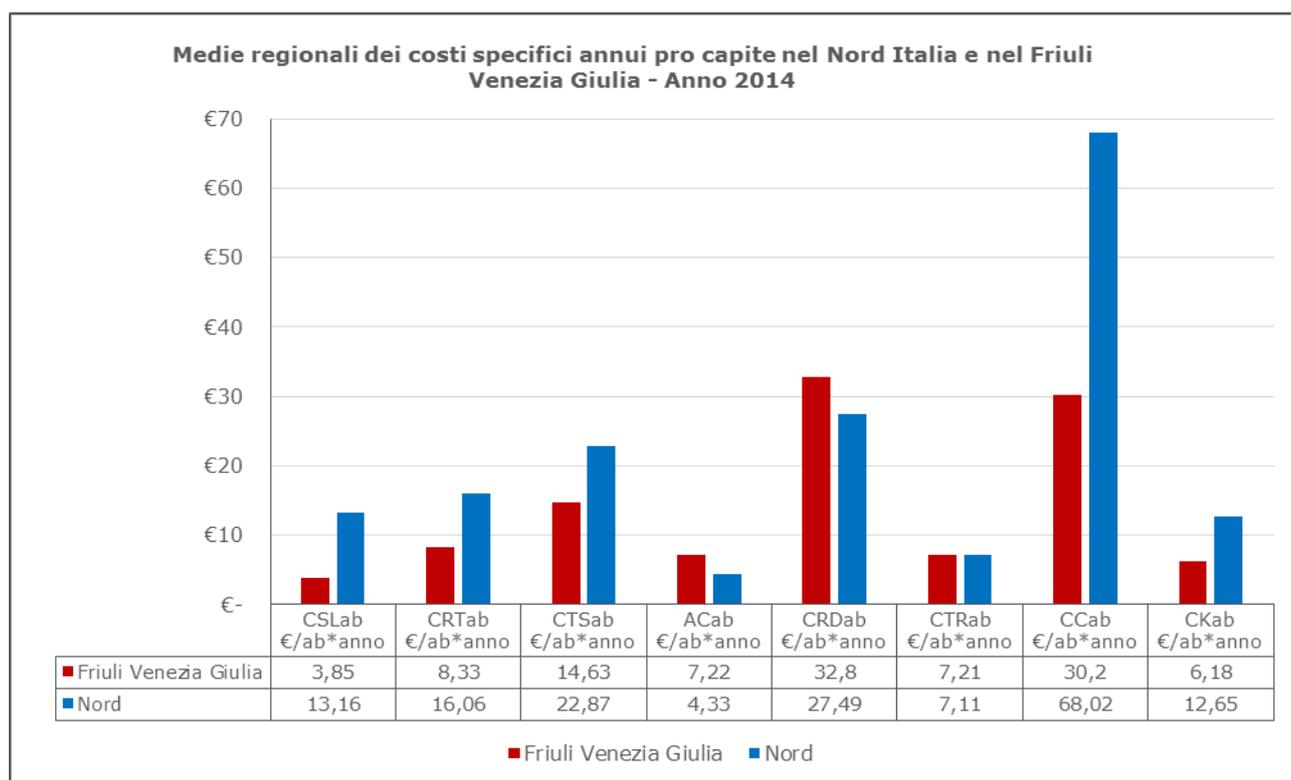
Legenda: CSL = Costi di spazzamento e lavaggio; CRT = Costi di raccolta e trasporto; CTS = Costi trattamento e smaltimento; AC = Altri costi; CGIND = Costi di gestione indifferenziato; CRD = Costi raccolta differenziata; CTR = Costi di trattamento e riciclo; CGD = Costi di gestione differenziata; CC = Costi comuni; CK = Costi d'uso del capitale; CTOT = Costi totali.



Fonte: rapporto rifiuti urbani ISPRA. Dati elaborati dalla Sezione.

Al Nord il costo totale annuo pro-capite del servizio risulta pari a 171,69 euro/abitante e la Regione Friuli Venezia Giulia registra un costo totale annuo pro-capite pari a 110,42 euro/abitante.

Con riferimento ai singoli costi specifici i livelli più alti in Friuli Venezia Giulia rispetto alla media del Nord Italia sono riferibili agli altri costi (AC: euro 7,22 contro euro 4,33), ai costi della raccolta differenziata (CRD: euro 32,8 contro euro 27,49) e ai costi di trattamento e riciclo (CTR: euro 7,21 contro euro 7,11):



Fonte: rapporto rifiuti urbani ISPRA. Dati elaborati dalla Sezione.

Legenda: CSL = Costi di spazzamento e lavaggio; CRT = Costi di raccolta e trasporto; CTS = Costi trattamento e smaltimento; AC = Altri costi; CRD = Costi raccolta differenziata; CTR = Costi di trattamento e riciclo; CC = Costi comuni; CK = Costi d'uso del capitale.

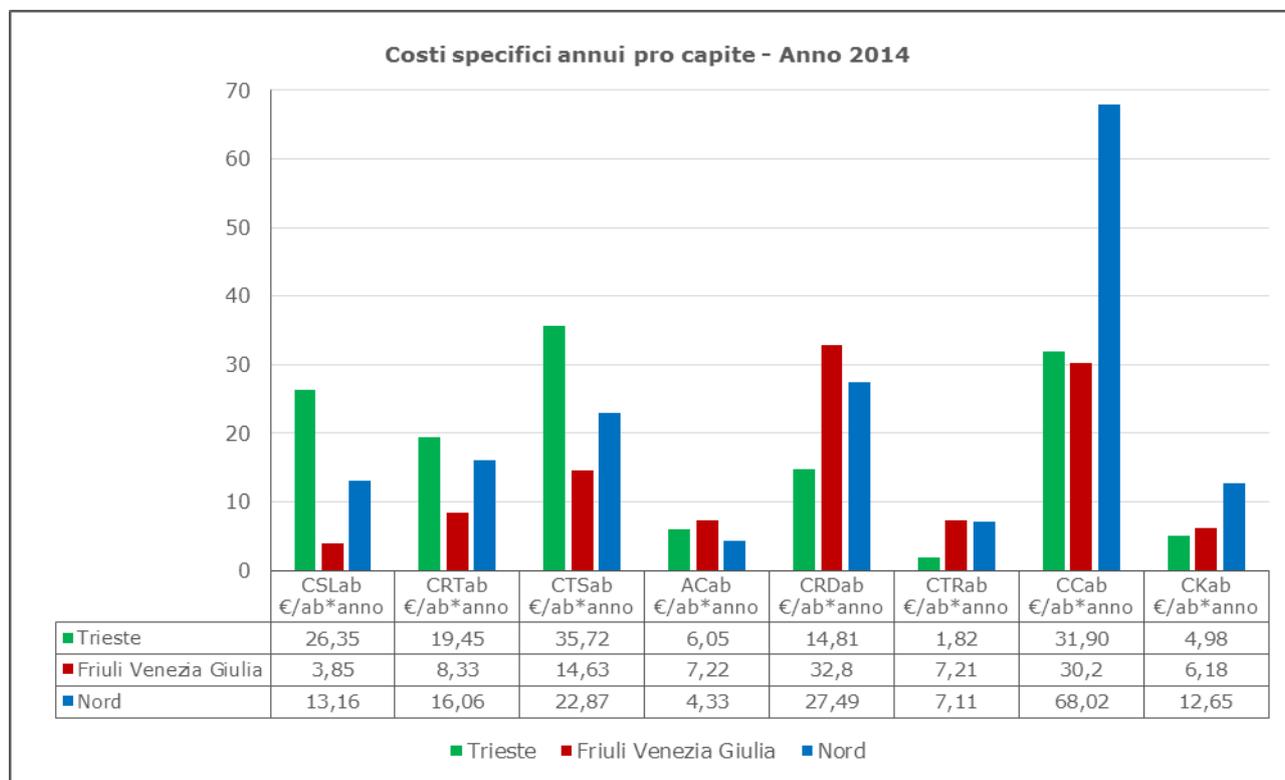
Si procede con il confronto delle macro aree gestionali che compongono la tariffa (gestione indifferenziata, gestione differenziata, costi comuni e costi d'uso del capitale) tra il Comune di Trieste, la Regione Friuli Venezia Giulia ed il Nord Italia:

Costi per abitanti	CGINDab €/ab*anno	CGDab €/ab*anno	CCab €/ab*anno	CKab €/ab*anno	CTOTab €/ab*anno
TRIESTE	87,56	16,63	31,90	4,98	141,07
FRIULI VENEZIA GIULIA	34,03	40,01	30,20	6,18	110,42
NORD	56,42	34,60	68,02	12,65	171,69

Fonte: ISPRA e PEF 2014.

Legenda: CGIND = Costi di gestione indifferenziato; CGD = Costi di gestione differenziata; CC = Costi comuni; CK = Costi d'uso del capitale; CTOT = Costi totali.

Nel Comune di Trieste spicca il dato relativo ai costi della gestione indifferenziata (CGIND), pari a 87,56, superiore alle medie registrate in Regione e nel Nord Italia, rispettivamente pari a 34,03 e 56,42. Il grafico che segue mostra il confronto tra i singoli costi specifici ricompresi nelle macro aree gestionali:



Fonte: rapporto rifiuti urbani ISPRA e PEF 2014. Dati elaborati dalla Sezione.

Legenda: CSL = Costi di spazzamento e lavaggio; CRT = Costi di raccolta e trasporto; CTS = Costi trattamento e smaltimento; AC = Altri costi; CRD = Costi raccolta differenziata; CTR = Costi di trattamento e riciclo; CC = Costi comuni; CK = Costi d'uso del capitale.

Si evidenziano per il Comune di Trieste le fattispecie dei costi di spazzamento e lavaggio (CSL: euro 26,35), dei costi di raccolta e trasporto (CRT: euro 19,45) e dei costi trattamento e smaltimento (CTS: euro 35,72), costi rientranti nella gestione indifferenziata e superiori ai valori medi registrati in Regione e nel Nord Italia.

11. CONCLUSIONI.

La gestione dei servizi pubblici locali è disciplinata da molteplici previsioni normative tra cui viene in rilievo in particolare l'articolo 34 del d.l. 18 ottobre 2012 n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese) e s.m.i.. Tale disposizione richiede la redazione di un'apposita relazione dell'ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e

che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

A tal proposito l'ente, con riguardo alla richiesta di informazioni circa la posizione dello stesso nei confronti degli obblighi di cui all'articolo 34 del d.l. 179/2012 e s.m.i, ha precisato che con deliberazione consiliare 54/1999 è stata affidata la gestione del servizio di igiene urbana ad ACEGAS S.p.A, affidamento perfezionato con contratto dd. 23.06.1999 con durata sino al 31.12.2050. Nulla viene riferito con riguardo all'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione della relazione di cui al comma 20 del predetto articolo 34 né peraltro vengono allegati atti, fatti o circostanze a suffragio dell'applicabilità alla fattispecie delle disposizioni derogatorie di cui al comma 22. In proposito si rammenta che nel caso di non conformità degli affidamenti ai requisiti previsti dalla normativa europea la mancanza dell'adeguamento entro il termine del 31.12.2013 e della pubblicazione entro la medesima data la predetta relazione avrebbe comportato la cessazione dell'affidamento alla data del 31/12/2013, salva appunto la ricorrenza dei requisiti in grado di far scattare la deroga, nei limiti e con le modalità di cui al comma 22, circa gli affidamenti diretti a società a partecipazione pubblica quotate. Per quanto concerne le risultanze dell'analisi economico-finanziaria condotta sui contenuti e sulla esecuzione dei contratti, dalle considerazioni esposte si evince che al fine di valutare l'efficienza e l'efficacia dei servizi resi ai cittadini è necessario un approccio metodologico che coinvolga maggiormente le fasi di programmazione degli obiettivi delle prestazioni singole e nel complesso, nonché la verifica periodica dei risultati conseguiti. La funzione di indirizzo e vigilanza affidata al Comune richiede l'attivazione di sistematiche modalità partecipative volte ad ottenere evidenze tangibili e ordinate delle risultanze dell'attività di gestione, espresse dai livelli quali-quantitativi raggiunti nonché dall'entità delle risorse economiche impiegate. Inefficienze in tali dinamiche si riflettono in rappresentazioni dispersive e non coordinate ovvero inadeguate nei vari documenti esplicativi dell'attività di gestione.

Dal punto di vista operativo emerge la necessità di predisporre, all'interno degli istituti contrattuali, un adeguato sistema di monitoraggio indipendente che verifichi l'operato del gestore cui è affidato il servizio e ne riferisca periodicamente. E' opportuno fissare

una procedura che contenga forme di partecipazione congiunta tra il gestore ed il Comune per l'individuazione, l'aggiornamento e il controllo dei livelli di servizio prestabiliti, modalità, tempi di adeguamento e risposta da parte della società, nonché disposizioni sanzionatorie per violazioni contrattuali; gli strumenti sono rappresentati dai report periodici sull'evoluzione temporale di obiettivi, risultati e scostamenti con il confronto tra più esercizi contigui e, se possibile, tra diverse realtà locali con caratteristiche simili.

La regolamentazione del servizio di igiene urbana richiede la predisposizione di soluzioni organizzative condivise dal Comune e dal gestore tali da garantire un'elevata qualità dei servizi con la massima produttività ed efficienza economica.

Il sistema di determinazione dei costi di gestione oltre a far emergere tutti i costi dei servizi deve garantirne l'efficienza tanto che, per il calcolo della tariffa, il D.P.R. 158/1999 introduce un elemento obbligatorio di efficienza da applicarsi sui costi operativi e sui costi comuni con l'obiettivo di promuovere metodologie sistematiche e condivise tra le parti, volte a favorire miglioramenti della produttività gestionale finalizzati alla riduzione dei costi.

Sommario

PARTE SECONDA SERVIZIO DI IGIENE URBANA NEL COMUNE DI TRIESTE	18
TITOLO PRIMO: ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO	18
1. PREMESSA. LA RACCOLTA DIFFERENZIATA.	18
2. COMUNE DI TRIESTE: POPOLAZIONE E TERRITORIO.	20
3. LA PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI IN FRIULI VENEZIA GIULIA E NEL COMUNE DI TRIESTE.	21
4. GLI ATTI NEGOZIALI TRA IL COMUNE DI TRIESTE E LA SOCIETÀ INCARICATA DI SVOLGERE IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA.	26
4.1 DESCRIZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLA SOCIETÀ ACEGASAPSAMGA S.P.A. NEL COMUNE DI TRIESTE.	28
4.2 IL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEI SERVIZI EROGATI PREVISTO NEL CONTRATTO DI SERVIZIO E NELLA CARTA DEI SERVIZI.	32
5. APPLICAZIONI DELLE PENALI PER INADEMPIENZE CONTRATTUALI.	36
TITOLO SECONDO: COSTI DEL SERVIZIO.	38
1. PREMESSA.	38
2. IL PIANO FINANZIARIO ECONOMICO (PEF).	38
3. I COSTI DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA.	39
3.1 I COSTI DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA SECONDO I CRITERI DEL D.P.R. 27 APRILE 1999, N. 158.	40
3.2 I COSTI DISCIPLINATI DAL CONTRATTO DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA.	44
4. GESTIONE RACCOLTA DIFFERENZIATA.	47
5. RACCOLTA INDIFFERENZIATA.	53
6. SMALTIMENTO DEI RIFIUTI INDIFFERENZIATI.	55
7. SPAZZAMENTO STRADALE.	59
8. COSTI D'USO DEL CAPITALE.	60
9. I COSTI COMUNI.	63
10. MONITORAGGIO ISPRA SUI COSTI DEI SERVIZI DI IGIENE URBANA.	64
11. CONCLUSIONI.	67

Hanno collaborato:

dott.ssa Anika MELATO

dott. Francesco SACCO

dott.ssa Deborah VALENTINIS

sig.a Lucia ZACCHIGNA