

Capitolo 6

IL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

6.1 Le società

Il D.Lgs. n. 22/97 (c.d. Legge Ronchi) definisce il servizio di igiene urbana come “la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura”. Le attività di raccolta in particolare riguardano “l’operazione di prelievo, di cernita e di raggruppamento dei rifiuti per il loro trasporto”. Oltre a tali attività rientrano generalmente nell’ambito della gestione del servizio di igiene ambientale anche la pulizia delle strade e i servizi cimiteriali disciplinati da specifico contratto con i comuni. Il ciclo dei rifiuti comprende le seguenti attività: spazzamento, raccolta, trasporto, recupero e smaltimento. Le attività di raccolta e spazzamento si configurano come un monopolio naturale e quindi c’è una sola azienda che opera nell’ambito territoriale di competenza. I servizi di trattamento e smaltimento dei rifiuti invece sono più aperti alla competizione sebbene resti importante la localizzazione geografica degli impianti.

Il servizio di igiene urbana costituisce un’attività di pubblico interesse e presenta alcune peculiarità: in primo luogo deve essere continuo, al fine di tutelare l’igiene e la salute pubblica, indipendentemente dalla volontà di fruirne dei singoli cittadini. Da tale principio ne discendono altri quali l’accessibilità, la disponibilità e l’universalità: è necessario garantire ai cittadini che il servizio sia disponibile ed accessibile a tutti nella stessa misura e non è possibile interromperlo nemmeno in caso di inadempienza del cliente (ad esempio a seguito del mancato pagamento della tassa o della tariffa). È poi da ricordare che i cittadini devono collaborare per garantire un corretto svolgimento del servizio da parte del gestore. Il maggiore o minore grado di collaborazione risulta determinante per il raggiungimento di prefissati standard di qualità e ha un impatto sui costi.

In questo settore operano sia aziende che gestiscono solo il servizio di igiene ambientale (c.d. monoservizio), sia società interessate anche ad altri settori (c.d. *multiutility*). Nei quattro principali comuni italiani sono monoservizio: l’AMSA a Milano (e in altri comuni limitrofi tramite la controllata Amsatre), l’AMA a Roma (oltre che in numerosi comuni limitrofi e in alcune città straniere tramite la collegata AMA International), l’ASIA a Napoli e l’AMIAT a Torino. Sul territorio romano è presente anche la Roma Multiservizi che offre servizi integrati di pulizia per la città (igiene, manutenzione e agibilità delle scuole comunali e statali, delle aree monumentali archeologiche, delle spiagge del litorale romano e degli edifici che il Comune di Roma destina ad uso pubblico). La AMIU di Genova, gestisce il ciclo integrato dei rifiuti nel Comune di Genova ed in alcuni comuni limitrofi. Tra

le maggiori società a livello nazionale ve ne sono diverse che rientrano nel gruppo delle *multiutility*. Il Gruppo HERA, è attivo, come già visto in capitoli precedenti, nella gestione dei servizi legati al ciclo idrico, all'utilizzo delle risorse energetiche (distribuzione e vendita di metano ed energia) e alla gestione dei servizi ambientali. Il gruppo – nato nel novembre del 2002 dall'unione di 13 aziende dell'Emilia-Romagna – gestisce attraverso diverse società operative il servizio di igiene urbana in oltre 100 comuni; tra i maggiori si segnalano Bologna, Ferrara, Forlì, Cesena, Imola, Faenza, Ravenna e Rimini. La Vesta è la società che fornisce servizi al territorio ed al cittadino nel Comune di Venezia (e in alcuni piccoli comuni confinanti). Le attività svolte dalla Vesta fanno riferimento alla gestione del ciclo integrato delle acque, dei servizi ambientali, del verde pubblico, alla posa di passerelle in caso di acqua alta a Venezia, ai servizi di pulizia pubblica ed industriale, alla fornitura di gas metano. L'ASM Brescia – società di cui si è parlato in capitoli precedenti – svolge un'attività incentrata sulle seguenti aree: produzione di elettricità, vendita e distribuzione di elettricità e gas, teleriscaldamento, ciclo idrico integrato e servizi ambientali. All'inizio del 2005 è avvenuta la fusione con la BAS (Bergamo Ambiente e Servizi), *multiutility* operante nell'area bergamasca.

Due sono principalmente le modalità tecniche di raccolta: “a cassonetti”, con contenitori per il deposito dei rifiuti da parte degli utenti svuotati periodicamente dal gestore, e “a sacchetti” o “porta a porta” che prevede il passaggio capillare di personale preposto al ritiro dei rifiuti di casa in casa con una frequenza prestabilita. Tale scelta organizzativa è rilevante sia in termini di servizio erogato che di costi: il sistema di raccolta a sacchetti è più comodo per l'utente che non deve recarsi presso i punti di raccolta (cassonetti), ma deve solo consegnare i rifiuti sotto casa a giorni ed orari prestabiliti; al tempo stesso è più costoso perché prevede una raccolta più capillare e quindi un maggiore impiego di personale e mezzi.

Tra le società analizzate il sistema di raccolta più frequente è quello a cassonetti (Tab. 6.1). Nelle grandi città il sistema “a sacchetti” è prevalente solo a Milano; la HERA a Bologna ha una raccolta “a cassonetti” ed utilizza il sistema “a sacchetti” in alcuni comuni di minori dimensioni, mentre la Vesta raccoglie porta a porta solo nel centro storico così come la ASIA a Napoli che lo fa solo nelle zone con vie molto strette. L'attività di smaltimento dei rifiuti è piuttosto eterogenea. Gli indirizzi dell'Unione Europea, recepiti in Italia con il D.Lgs. n. 22/97, affrontano la questione dei rifiuti con azioni volte alla gestione integrata del problema. Il primo livello di attenzione è rivolto alla necessità di minimizzare la produzione dei rifiuti e di ridurre la pericolosità, il passaggio successivo riguarda l'esigenza di

TAB. 6.1 - MODALITÀ DI RACCOLTA

		A sacchetti		A cassonetti	
AMA	Roma	(1)	X	(2)	X
AMSA	Milano		X		
ASIA	Napoli	(3)	X	(2)	X
AMIAT	Torino				X
HERA (4)	Bologna		X		X
ASM BS	Brescia				X
AMIU	Genova				X
VESTA	Venezia	(1)	X	(5)	X

(1) Solo nel centro storico.

(2) Modalità prevalente.

(3) A piè di palazzo solo nelle strade strette.

(4) La HERA opera in molti Comuni.

(5) Sulla terraferma e nelle isole dell'estuario.

Fonte: nostre elaborazioni.

riutilizzare i rifiuti nelle varie forme possibili che possono esprimersi sia in termini di recupero di materia (riciclo) sia di produzione energetica (termovalorizzazione). Il Decreto stabilisce che, ai fini di una corretta gestione, tutti i soggetti debbano collaborare per favorire la riduzione dello smaltimento dei rifiuti in discarica. L'uso delle discariche non risolve infatti il problema dello smaltimento, ma lo rimanda al futuro, poiché i residui dei rifiuti restano attivi per molti anni e, attraverso i naturali processi di decomposizione anaerobica, producono biogas e liquami. Per contenere queste emissioni nocive e limitare gli inconvenienti, le discariche moderne devono essere costruite secondo determinati standard igienici e riutilizzare i biogas prodotti come combustibile per la generazione di energia. I termovalorizzatori, detti anche inceneritori con recupero energetico, sono impianti che utilizzano rifiuti come combustibile (CDR, ovvero combustibile derivato dai rifiuti) per produrre calore o energia. Si tratta quindi di vere e proprie centrali elettriche. In Italia, la produzione di energia elettrica tramite incenerimento dei rifiuti è assimilata a "fonte rinnovabile" alla stregua di quella idroelettrica, solare, eolica e geotermica e quindi gode di incentivi (tariffe c.d. Cip6). Negli ultimi anni sono stati costruiti diversi impianti per la produzione di CDR che trattano i rifiuti indifferenziati e attraverso un processo meccanico e biologico selezionano la componente secca ad alto potere calorifico. Il CDR può poi essere stoccato o venduto come combustibile per impianti industriali o termovalorizzatori e quello a più alto potere calorifico è utilizzato anche nelle centrali termoelettriche. Il "compostaggio" tratta la frazione organica risultante dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani producendo il c.d. *compost* da utilizzare come fertilizzante.

È da valutare anche il grado di autonomia delle aziende rispetto allo smaltimento. Alcune società, integrate verticalmente in tutte le fasi del ciclo, possiedono impianti sufficienti a garantire il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti raccolti, altre non hanno impianti adatti e quindi devono ricorrere all'esterno pagando il servizio di smaltimento prestato da terzi; infine ve ne sono talune che possiedono una capacità di smaltimento superiore alle proprie esigenze e pertanto possono offrire capacità al mercato traendone ricavi. Sotto il profilo delle dotazioni tecniche le società presentano caratteristiche diverse. Tutte dispongono di mezzi per l'esercizio dell'attività di raccolta e pulizia delle strade (camion, mezzi speciali per lo spazzamento, ecc.) e cassonetti per la raccolta. Per quanto concerne invece l'attività di trattamento e smaltimento dei rifiuti la situazione è più eterogenea.

A Roma l'AMA possiede un centro di trasferta che funge da deposito intermedio dei rifiuti in attesa che essi vengano trasportati alla discarica di Malagrotta, un impianto di compostaggio, un inceneritore con recupero energetico per i soli rifiuti ospedalieri, un impianto di selezione per la raccolta multimateriale e un impianto di selezione automatica in esercizio dal giugno del 2004. Lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani viene effettuato per la quasi totalità presso la discarica di Malagrotta, gestita da privati.

L'AMSA di Milano ha all'attivo un impianto di termovalorizzazione (Silla2), un sistema per la vagliatura meccanica dei rifiuti solidi (Maserati Light) utilizzato per separare in modo automatico i rifiuti umidi (da avviare al compostaggio) da quelli secchi (utilizzabili nel termovalorizzatore), un impianto di compostaggio ed un impianto per la selezione e la valorizzazione del vetro. A partire dalla seconda metà del 2004 sono stati rimossi i vincoli di legge che gravavano sulla possibilità di utilizzo del Silla2 facendo passare la capacità di smaltimento da circa 900 a circa 1.200 tonnellate al giorno. L'impianto può quindi operare con una capacità produttiva superiore alle esigenze di smaltimento del Comune di Milano.

L'ASIA di Napoli non ha alcun impianto per lo smaltimento né alcuna discarica. Deve ricorrere al mercato dello smaltimento e ha dovuto gestire diverse situazioni eccezionali (c.d. emergenza rifiuti) che hanno anche portato a spedizioni in Germania con ovvi aggravii di costo. Il ricorso al mercato tedesco si spiega alla luce dei bassi costi di smaltimento resi possibili dalla presenza, in particolar modo in Germania dell'Est, di vecchie cave ora convertite in discariche.

L'AMIAT gestisce la discarica Basse di Stura (To) dove vengono smaltiti quasi tutti i rifiuti di Torino ed aree limitrofe, oltre ad una piattaforma per la valorizzazione del legno. La capienza è sufficiente a coprire le esigenze della città di Torino ed offre anche servizi a pagamento per diversi comuni limitrofi. È stato avviato l'*iter* per la realizzazione di un impianto di termovalorizzazione attraverso una proposta inoltrata agli enti competenti dalla controllata TRM S.p.A., società cui dovrebbe essere affidata la realizzazione e la gestione degli impianti.

La AMIU ha due discariche, per la città di Genova e le aree limitrofe ed un impianto di compostaggio. La capacità delle discariche è sufficiente per offrire servizi di smaltimento anche a terzi.

Il Gruppo HERA gestisce 13 discariche nonché 5 impianti di compostaggio; possiede inoltre 5 impianti di termovalorizzazione. La dotazione di impianti per il trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani e speciali colloca il gruppo tra i primi operatori del settore a livello europeo, posizione ulteriormente rafforzata nell'ultimo trimestre del 2004 dall'acquisizione degli impianti del Centro Ecologico di Ravenna e dall'entrata in funzione del nuovo termovalorizzatore di Bologna.

La VESTA di Venezia ha un polo integrato per la gestione dei rifiuti composto da una stazione di travaso e trasferimento, un termovalorizzatore, un impianto per il recupero del legno, un impianto per la produzione di *compost* ed uno per la produzione di CDR.

L'ASM Brescia gestisce quattro discariche, ha un impianto di compostaggio, una piattaforma per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti ed un impianto di termovalorizzazione.

6.2 Produzione di servizi

Un primo dato rilevante per valutare le dimensioni aziendali è quello relativo al numero di residenti nelle aree servite (Tab. 6.2).

L'azienda con il bacino di utenza più esteso è l'AMA che serve tutta l'area romana, seguita dalla HERA che copre un territorio piuttosto vasto soprattutto nell'area romagnola; seguono poi AMSA e ASIA. La dimensione demografica del territorio servito è rappresentativa della produzione di rifiuti urbani da utenze domestiche, ma andrebbe integrata da stime relative ai pendolari e al flusso turistico; questi dati però non sono disponibili. Per il turismo possono valere le stime Istat per gli anni 2003 e 2004 relative agli arrivi ed alle partenze nelle diverse province italiane: Venezia presenta i valori in assoluto più alti; anche Roma ha un flusso turistico rilevante in crescita nel 2004 del 16% rispetto all'anno precedente. Rapportando i dati sulla raccolta totale di rifiuti solidi urbani, forniti dalle aziende, al numero di residenti si ottiene un indice che misura la quantità di rifiuti prodotti pro-capite nell'area. I valori più elevati si riscontrano a Venezia, dove peraltro l'afflusso turistico è particolarmente elevato, mentre la produzione più bassa è quella di Genova. Roma ha sperimentato il più alto tasso di crescita (7%) dell'indice nel 2004 anch'esso ascrivibile, almeno in parte, all'incremento del turismo.

TAB. 6.2 - RESIDENTI E PRODUZIONE PRO-CAPITE DI RSU

			Residenti nell'area servita	Produzione annua pro-capite di RSU
			Numero a dicembre	kg / residente
AMA	Roma	2003	2.802.500	593,0
		2004	2.800.000	636,7
AMSA	Milano	2003	1.243.645	594,1
		2004	1.283.094	572,9
ASIA	Napoli	2003	1.008.419	545,3
		2004	n.d.	(1) 561,7
AMIAT	Torino	2003	896.364	550,0
		2004	(2) 902.342	573,1
HERA (3)	Bologna e altri comuni	2003	1.895.790	589,2
		2004	1.910.956	659,4
ASM BS	Brescia e altri comuni	2003	(4) 676.904	531,8
		2004	(4) 683.589	541,3
AMIU	Genova	2003	601.338	470,1
		2004	605.084	473,6
VESTA	Venezia	2003	271.365	777,5
		2004	274.177	789,8

(1) Il dato 2004 dell'ASIA è stato calcolato sui residenti 2003.

(2) Fonte: Sito internet del Comune di Torino.

(3) Dati riferiti al totale dei comuni in cui opera il Gruppo.

(4) Dati riferiti a tutta l'area servita. I residenti nel Comune di Brescia erano 194.100 nel 2003 e 195.554 nel 2004.

Fonte: questionari, se non diversamente specificato.

TAB. 6.3 - RACCOLTA DI RSU

		RSU raccolti						RSU totale (a + b + c + d)
		Carta e cartone (a)	Vetro e lattine (b)	Plastica (c)	Altro (d)	% sul totale	% sul totale	
		% sul totale	% sul totale	% sul totale	% sul totale	% sul totale	% sul totale	
		tonnellate						
AMA (1)	Roma	2003	124.008	-	-	1.538.170	92,5	1.662.178
		2004	163.789	-	-	1.618.862	90,8	1.782.651
AMISA	Milano	2003	77.312	63.404	8,6	15.831	2,1	738.839
		2004	83.158	63.878	8,7	20.705	2,8	735.111
ASIA	Napoli	2003	1.669	4.036	0,7	1.494	0,3	549.898
		2004	2.426	4.004	0,7	3.583	0,6	566.441
AMIAT (2)	Torino	2003	62.664	n.d.	-	3.727	0,8	493.039
		2004	79.191	n.d.	-	7.066	1,4	517.151
HERA	Bologna	2003	39.643	31.811	2,8	-	-	1.117.001
		2004	48.979	33.100	2,6	-	-	1.260.000
ASM BS (3)	Brescia	2003	18.989	5.293	1,5	540	0,1	360.000
		2004	19.506	5.440	1,5	555	0,1	370.000
AMIU	Genova	2003	26.547	9.082	3,2	1.583	0,6	282.696
		2004	22.976	11.564	4,0	2.321	0,8	286.562
VESTA	Venezia	2003	9.075	5.658	2,7	-	-	210.982
		2004	10.120	5.476	2,5	-	-	216.536

(1) Fonte: Bilancio ambientale.

(2) Fonte: Relazione sui servizi pubblici nella Città di Torino 2004.

(3) Fonte: Bilancio di sostenibilità.

Fonte: questionari, se non diversamente specificato.

TAB. 6.4 - QUANTITÀ SMALTITE

		Rifiuti smaltiti					Totale		
		Discarica	% sul totale	Termovalorizzatore	% sul totale	Altro	% sul totale	Totale	
		tonnellate							
AMA (1)	Roma	2003	1.458.123	87,7	131	-	(2)	203.924	1.662.178
		2004	1.482.488	83,2	133	-	(2)	300.030	1.782.651
AMSA	Milano	2003	10.402	1,3	309.778	38,3	(3)	488.687	808.867
		2004	64.421	7,9	353.145	43,2	(3)	400.409	817.975
ASIA	Napoli	2003	n.d.	-	n.d.	-	-	n.d.	n.d.
		2004	n.d.	-	n.d.	-	-	n.d.	n.d.
AMIAT	Torino	2003	n.d.	-	n.d.	-	-	n.d.	n.d.
		2004	n.d.	-	n.d.	-	-	n.d.	n.d.
HERA (4)	Bologna	2003	991.000	40,0	362.000	14,6	(5)	1.125.000	2.478.000
		2004	978.000	38,5	392.000	15,5	(6)	1.167.000	2.537.000
ASM BS (7)	Brescia	2003	325.993	37,1	552.138	62,9	-	-	878.131
		2004	288.321	28,6	721.106	71,4	-	-	1.009.427
AMIU	Genova	2003	n.d.	-	n.d.	-	-	n.d.	n.d.
		2004	787.300	99,9	n.d.	-	-	1.034	788.334
VESTA (9)	Venezia	2003	35.289	15,8	46.305	20,8	(10)	141.444	223.038
		2004	27.056	12,5	52.320	24,1	(10)	137.390	216.766

La differenza rispetto ai dati della tabella 6.3 è dovuta a rifiuti da e verso terzi esterni all'area di competenza.

- (1) Fonte: Rapporto ambientale.
 (2) Di cui 199.823 tonnellate nel 2003 e 265.524 tonnellate nel 2004 riciclate o recuperate.
 (3) Di cui circa 250.000 tonnellate di raccolta differenziata riciclate o recuperate.
 (4) Fonte: Bilancio di sostenibilità.
 (5) Di cui 433.000 tonn. a impianti di selezione, 141.000 tonn. a compostaggio e 551.000 tonn. a impianti per l'inertizzazione.
 (6) Di cui 390.000 tonn. a impianti di selezione, 171.000 tonn. a compostaggio e 606.000 tonn. a impianti per l'inertizzazione.
 (7) Fonte: Bilancio.
 (8) Di cui 400.000 tonnellate di materiali inerti e terra.
 (9) Fonte: Bilancio ambientale 2004.
 (10) Impianto per la produzione di CDR.

Fonte: questionari, se non diversamente specificato.

I rifiuti solidi urbani raccolti (misurati in tonnellate) forniscono un'indicazione della quantità di servizio erogato da una società di igiene ambientale. Si tratta di una misura contemplata anche nel contratto di servizio. A livello di volumi di raccolta Roma si colloca al primo posto, seguita dalla zona coperta da HERA (tabella 6.3). In termini di rifiuti raccolti Roma è il doppio di Milano. La quantità di rifiuti smaltiti suddivisa per destinazione (tabella 6.4) fornisce diverse indicazioni: alcune aziende – come già evidenziato – non gestiscono il ciclo integrato dei rifiuti; lo smaltimento avviene infatti ricorrendo al mercato e quindi pagando il servizio a terzi; si tratta nello specifico di Roma e Napoli. Altre aziende riescono a smaltire solo parzialmente i rifiuti raccolti: è il caso dell'AMSA di Milano che fino al 2003 spediva una quota di rifiuti in Germania; a partire dalla seconda metà del 2004 la rimozione dei vincoli all'utilizzo dell'impianto Silla2 hanno reso autosufficiente la società e i piani aziendali al 2006 prevedono che la stessa possa utilizzare la capacità in eccesso per offrire servizi di smaltimento a terzi. Non sono disponibili dati sull'AMIAT di Torino; tuttavia nel sito aziendale si dichiara che il servizio di smaltimento presso la discarica di proprietà viene offerto anche ad altri comuni. La AMIU di Genova smaltisce una quantità di rifiuti superiore a quella raccolta grazie alle discariche che gestisce. La HERA ha una capacità di smaltimento doppia rispetto alla raccolta, potendosi avvalere di 5 termoutilizzatori. La Vesta ha, anch'essa, una capacità in eccesso presso l'impianto per la produzione di CDR, attualmente non del tutto utilizzata; esistono accordi per cui, a breve, dovrebbe conferire tutto il CDR prodotto alla centrale ENEL di Marghera (Venezia) che poi riconoscerà a Vesta il valore dei certificati verdi. L'ASM Brescia gestisce infine il servizio di raccolta nel Comune di Brescia, ma svolge le attività di smaltimento per tutta la provincia.

Gli indici di investimento (Tab. 6.5) sono stati calcolati come rapporto tra gli investimenti tecnici realizzati nel corso dell'esercizio e le tonnellate di RSU

TAB. 6.5 - INDICI DI INVESTIMENTO

		Investimenti tecnici per tonnellata di RSU raccolta		Investimenti tecnici del biennio 2003 - 2004 in % delle immobilizzazioni tecniche lorde a fine 2004
		euro / tonnellate		
		2003	2004	%
AMA	Roma	29,6	25,6	35,4
AMIAT	Torino	39,8	63,4	25,8
HERA	Bologna	69,3	28,9	25,3
AMSA	Milano	42,0	77,0	21,0
ASM BS	Brescia	25,1	12,6	20,2
VESTA	Venezia	n.d.	n.d.	19,0
ASIA	Napoli	8,2	4,5	15,7
AMIU	Genova	18,8	39,0	14,3
Media		39,3	35,8	23,0

Fonte: nostre elaborazioni. Le medie sono ponderate.

raccolte nell'anno. I tassi più elevati sono quelli dell'AMSA di Milano e dell'AMIAT di Torino. La HERA, che presentava gli investimenti unitari più elevati nel 2003, ha ridotto notevolmente l'indice nel 2004 a seguito del completamento del termovalorizzatore di Bologna. L'indice più basso in entrambi gli anni è quello dell'ASIA di Napoli i cui investimenti nel 2004 sono scesi ad un ottavo rispetto alla media.

6.3 Normativa e tariffe

Il D.Lgs 507 del 15 novembre 1993, che stabiliva le modalità di applicazione della Tassa Rifiuti Solidi Urbani (Ta.RSU), all'art. 61 c. 1 sanciva che "il gettito complessivo della tassa non può superare il costo di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani...". Questo implicava che i costi di gestione del servizio potevano anche non essere coperti totalmente dal gettito tributario specifico, consentendo il concorso di risorse provenienti dalla fiscalità ordinaria, generalmente dall'ICI ⁽⁴⁰⁾. La Ta.RSU si configura come un tributo commisurato alla superficie abitativa, essa è quindi un'imposta di tipo patrimoniale, sostanzialmente svincolata dall'effettiva produzione dei rifiuti, dai costi di smaltimento e dallo standard del servizio reso. Il D.Lgs 22-1997 (c.d. Legge Ronchi) ha istituito, all'art. 49, la Tariffa Rifiuti (Ta.Ri.) abolendo nel contempo la precedente Ta.RSU con modalità stabilite dal Regolamento emanato nel 1999 (D.P.R. 158). L'elemento di maggiore novità legato all'introduzione della tariffa riguarda la necessità di individuare tutti i costi di gestione del servizio e garantire la loro totale copertura attraverso il gettito tariffario, così come previsto dall'art. 117 del TUEL. La Ta.Ri. si compone di: una quota fissa, determinata sulla base delle componenti di costo riferite agli investimenti tecnici ed ai relativi ammortamenti, una variabile correlata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio reso ed all'entità dei costi di gestione. La tariffa si pone quindi l'obiettivo di sviluppare la sostenibilità nella gestione dei rifiuti e di incentivare comportamenti virtuosi. È intuitivo tuttavia che il calcolo della quantità di rifiuti generata da ciascun utente sia tutt'altro che agevole e che l'utilizzo di indici presuntivi (di norma il numero di abitanti e la superficie abitativa), se da un lato costituisce un necessario compromesso, dall'altro possa generare iniquità e rendere più difficile l'accettabilità da parte degli utenti. Il passaggio alla Ta.Ri. implica modifiche nella gestione dei ricavi. La Ta.RSU è incassata dal comune che poi, attraverso lo strumento del contratto di servizio, affida la gestione ad una società alla quale paga un corrispettivo che generalmente supera il gettito della tassa rifiuti. La Ta.Ri., invece, può essere incassata dal comune, da un soggetto terzo designato, oppure dalla stessa società che gestisce il servizio. In questa terza ipotesi, che è quella adottata

⁽⁴⁰⁾ Fonte: Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR), Rapporto Rifiuti 2003.

ad esempio dal Comune di Roma, la società che gestisce il servizio diventa autonoma finanziariamente ed il contratto di servizio serve solo a determinare i livelli qualitativi e quantitativi. La tabella 6.6 descrive le modalità di gestione del servizio di igiene ambientale nei diversi comuni oggetto di indagine.

TAB. 6.6 - TARIFFAZIONE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA (Ta.RSU / Ta.Ri.)

	Ta.RSU	Ta.Ri.
Milano	X	
Roma		X
Napoli	X	
Torino	X	
Genova	X	
Bologna	X	
Venezia		X
Brescia		X

Fonte: nostre elaborazioni.

La HERA gestisce il servizio di igiene ambientale in molti comuni, tra i quali 73 con Ta.RSU e 35 con tariffa (tra questi ultimi, in due casi la tariffa è incassata direttamente dal comune); alla fine del 2004 tutti i capoluoghi delle province gestite, ad eccezione di Bologna, erano già passati alla tariffa. A Brescia la tariffa viene incassata dal comune. Tra i comuni di maggiori dimensioni, Roma è passata alla tariffa già nel 2003; a partire dal 2004 il sistema di fatturazione ed incasso ha iniziato a funzionare a pieno regime.

Sono ancora pochi i comuni di una certa dimensione che hanno effettuato il passaggio alla Ta.Ri. I termini del passaggio a tariffa, operazione peraltro obbligatoria, vengono continuamente procrastinati da successivi interventi legislativi. Secondo le ultime indicazioni essi dipendono dal grado di copertura dei costi tramite Ta.RSU nei diversi comuni e le date ultime per il passaggio sono riportate nella tabella 6.7.

TAB. 6.7 - SCADENZE PER IL PASSAGGIO ALLA TARIFFA

Comuni con popolazione > 5.000 abitanti	
Grado di copertura dei costi tramite Ta.RSU (G) nel 1999	Adozione tariffa dal
G > 85%	01-gennaio-2005
55% < G < 85%	01-gennaio-2005
G < 55%	01-gennaio-2008

Fonte: Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR), Rapporto Rifiuti 2004.

La tabella 6.8 riporta i tributi per il servizio di igiene ambientale relativi all'anno 2004. Mentre la Ta.RSU è riferita solo alla superficie abitativa, la Ta.Ri. comprende anche una quota che, per i comuni qui considerati, è proporzionale al numero di occupanti. Sono stati ipotizzati i casi di due o tre persone che occupano un'abitazione, rispettivamente, di 80 m² e di 120 m². Si evidenzia così, come gli oneri siano molto differenti da città a città: un cittadino di Napoli paga da 2 a 3 volte ciò che paga un cittadino di Brescia.

TAB. 6.8 - COSTO PER L'UTENTE DEL SERVIZIO DI IGIENE URBANA

			2 occupanti – 80 m ²			3 occupanti – 120 m ²		
			Costo totale inclusa IVA e tributi provinciali	Costo al m ²	Costo a persona	Costo totale inclusa IVA e tributi provinciali	Costo al m ²	Costo a persona
Napoli	*		226,32	2,83	113,16	339,48	2,83	113,16
Milano	*		209,76	2,62	104,88	314,64	2,62	104,88
Roma	^	(1)	197,19	2,46	98,60	291,85	2,43	97,28
Bologna	*		174,80	2,19	87,40	262,20	2,19	87,40
Genova	*		180,87	2,26	90,44	271,31	2,26	90,44
Torino	*		172,82	2,16	86,41	259,23	2,16	86,41
Venezia	^		171,57	2,14	85,78	266,11	2,22	88,70
Brescia	^		87,20	1,09	43,60	107,51	0,90	35,84

(*) Tassa.

(^) Tariffa.

(1) Calcolata dal sito internet al 25/5/2005.

Fonte: nostre rielaborazioni su tariffe pubblicate nei siti dei comuni.

6.4 Ricavi e costi unitari

La struttura dei ricavi è così articolata: se il servizio di igiene urbana è coperto da Ta.RSU una parte dei ricavi proviene dal contratto di servizio con il comune; nel caso in cui invece sia vigente la tariffa una parte dei ricavi deriverà proprio dall'incasso delle tariffe (in ipotesi di incasso diretto) o da trasferimenti del comune (quando esso incassa direttamente la tariffa) al netto dei costi per la riscossione. Nei casi di incasso diretto da parte della società viene riconosciuta una quota di tariffa a copertura dei costi di incasso e fatturazione. Anche quando il servizio è coperto dalla tariffa è vigente un contratto di servizio tra il gestore ed il comune che determina i servizi minimi di spazzamento, pulizia delle strade, raccolta e smaltimento dei rifiuti in una determinata area territoriale. Oltre a questi, spesso le aziende svolgono altri servizi, fuori contratto e a pagamento per i privati o per il comune. Inoltre vi sono quasi sempre ricavi legati alla valorizzazione dei rifiuti da raccolta differenziata. Ulteriori proventi sono legati ai servizi di smaltimento resi a terzi. Le società che hanno termovalorizzatori presentano una quota rilevante di ricavi da vendita di energia elettrica e calore.

TAB. 6.9 - STRUTTURA DEI RICAVI

		Ricavi da contratto di servizio	% sul totale	Ricavi da tariffa	% sul totale	Altro	% sul totale	Fatturato	
		(a)	(a)	(b)	(b)	(c)	(c)	(a + b + c)	
migliaia di euro									
AMA	Roma	2003	(1) 10.204	2,2	380.430	81,2	77.755	16,6	468.389
		2004	-	-	402.101	80,8	95.656	19,2	497.757
AMSA	Milano	2003	204.032	76,4	-	-	63.042	23,6	267.074
		2004	197.775	70,3	-	-	83.621	29,7	281.396
ASIA	Napoli	2003	117.235	99,5	-	-	648	0,5	117.883
		2004	159.368	99,1	-	-	1.369	0,9	160.737
AMIAT	Torino	2003	107.454	69,3	-	-	47.629	30,7	155.083
		2004	116.000	68,5	-	-	53.302	31,5	169.302
HERA	Bologna	2003	-	-	(2) 194.300	68,3	90.300	31,7	(3) 284.600
		2004	113.000	31,2	123.800	34,2	125.500	34,6	(3) 362.300
ASMBS	Brescia	2003	(4) 15.207	14,5	(5) 20.394	19,4	69.383	66,1	(3) 104.984
		2004	(4) 15.207	13,7	(5) 21.309	19,2	74.600	67,1	(3) 111.116
AMIU	Genova	2003	77.953	72,6	-	-	29.389	27,4	107.342
		2004	79.733	65,9	-	-	41.217	34,1	120.950
VESTA	Venezia	2003	-	-	49.830	57,5	36.842	42,5	(3) 86.672
		2004	-	-	53.086	59,6	36.010	40,4	(3) 89.096

(1) Per servizi cimiteriali.

(2) Somma di ricavi da contratto di servizio e da tariffa.

(3) Dato relativo all'area aziendale igiene ambientale.

(4) Per il servizio in altri comuni.

(5) Ricevuti dal Comune di Brescia.

Fonte: nostre elaborazioni su dati di bilancio.

Per l'AMSA il 70% dei ricavi nel 2004 è venuto dal contratto di servizio, con una riduzione del corrispettivo rispetto al 2003 del 3% circa a causa dei minori costi di smaltimento conseguenti alle maggiori quantità termovalorizzate (Tab. 6.9). Tra le altre voci vanno segnalati i ricavi da cessione di energia (pari a circa il 18% del fatturato nel 2004) in crescita del 39% rispetto all'anno precedente. L'AMA presenta una struttura dei ricavi piuttosto concentrata sulla tariffa che rappresenta circa l'80% del fatturato; la parte residua deriva in buona misura da servizi a pagamento resi al comune o a terzi. Nel 2004 è scaduto il contratto per i servizi cimiteriali e, in attesa del rinnovo, gli importi per tale attività rientrano nell'area degli altri ricavi; inoltre non vi sono più ricavi per servizi di igiene ambientale all'estero a causa della variazione dell'area di consolidamento che non comprende più AMA International, società collegata a causa della riduzione della quota di partecipazione dal 100% al 49,9% a far data da fine dicembre 2003. L'ASIA ha la quasi totalità dei ricavi provenienti da contratto di servizio con il Comune di Napoli, cui si è aggiunto il Comune di Pozzuoli a partire dalla fine del 2004. La voce residuale, inferiore all'1%, riguarda i ricavi da raccolta differenziata. I ricavi da contratto di servizio con il Comune di Napoli hanno avuto un aumento

del 36% rispetto al 2003 a seguito della ridefinizione dello stesso contratto. L'AMIAT presenta una percentuale di ricavi da contratto di servizio prossima al 70%; una buona parte degli altri ricavi proviene invece da corrispettivi pagati da terzi per lo smaltimento dei rifiuti in discarica. La HERA presenta oltre il 65% dei ricavi dell'area di *business* igiene ambientale da tassa o tariffa. Il dato relativo alla suddivisione tra ricavi da contratto di servizio e tariffa è disponibile solo per il 2004: 31% da contratto di servizio e 34% circa da tariffa. L'incremento dei ricavi tra il 2003 ed il 2004 è legato all'ingresso nel Gruppo dell'AGEA. ASM Brescia segna una percentuale molto bassa di ricavi da tariffa (che viene incassata dal Comune di Brescia e poi girata alla società) e un'altra quota proveniente da contratti di servizio con altri Comuni. La percentuale maggiore di ricavi proviene dalla vendita di energia e calore prodotti dal termovalorizzatore e dallo smaltimento di rifiuti di terzi. L'AMIU di Genova contabilizza due tipi di ricavo: quelli da contratto di servizio, che sono preponderanti e pari a circa il 70%, e gli altri che derivano dalla vendita a terzi di servizi di smaltimento in discarica. In media nel 2004, escludendo HERA che non è confrontabile con l'anno precedente, i ricavi da contratto di servizio e da tariffa sono cresciuti del 6% rispetto al 2003.

Rapportando i ricavi da tariffa e da contratto di servizio al numero di residenti si ottiene una stima del costo medio che grava su ogni residente per il servizio di igiene urbana (tabella 6.10).

TAB. 6.10 - RICAVI (DA TARIFFA O CONTRATTO DI SERVIZIO) PER ABITANTE

			Ricavi da tariffa o contratto di servizio / Residenti	
			2003	2004
			euro/abitante	
ASM BS (1)	Brescia	^	98,9	100,6
HERA	Bologna	*/^	102,5	123,9
AMIAT	Torino	*	119,9	128,6
AMIU	Genova	*	129,6	131,8
AMA	Roma	^	135,7	143,6
AMSA	Milano	*	164,1	154,1
ASIA	Napoli	*	116,3	158,0
VESTA	Venezia	^	183,6	193,6
Media			129,1	140,8

(1) Indice calcolato limitatamente al Comune di Brescia.

(*) Tassa.

(^) Tariffa.

Fonte: nostre elaborazioni. La media è ponderata.

TAB. 6.11 - RICAVI PER TONNELLATA DI RSU RACCOLTA

			Ricavi da tariffa o contratto di servizio		Totale ricavi	
			2003	2004	2003	2004
			euro / tonnellate di RSU			
ASM BS (1)	Brescia	^	134,1	134,9	291,6	300,3
HERA	Bologna	* / ^	173,9	187,9	254,8	287,5
AMIAT	Torino	*	217,9	224,3	314,5	327,4
AMA	Roma	^	228,9	225,6	281,8	279,2
VESTA	Venezia	^	236,2	245,2	410,8	411,5
AMSA	Milano	*	276,2	269,0	361,5	382,8
AMIU	Genova	*	275,7	278,2	379,7	422,1
ASIA	Napoli	*	213,2	281,3	214,4	283,8
Media			221,3	229,5	294,0	312,6

(1) Indice calcolato limitatamente al Comune di Brescia.

(*) Tassa.

(^) Tariffa.

Fonte: nostre elaborazioni. La media è ponderata.

I costi più bassi per gli utenti sono quelli della ASM Brescia e della HERA mentre i più alti quelli della ASIA di Napoli e della Vesta di Venezia. La HERA tra il 2003 ed il 2004 ha visto incrementare l'indice del 21% conseguentemente a due fenomeni: l'ingresso di AGEA nel Gruppo ed il passaggio a tariffa di un numero crescente di comuni.

La tabella 6.11 espone il rapporto tra i ricavi da contratto di servizio o da tariffa e la raccolta di rifiuti solidi urbani (RSU) fornendo un'indicazione del costo del servizio istituzionale per tonnellata di RSU raccolta non distorta da differenze gestionali derivanti da pendolarismo e turismo. L'indice dei ricavi per tonnellata tiene conto anche delle politiche gestionali volte a meglio organizzare lo sfruttamento del ciclo dei rifiuti. L'ordine si mantiene quello dell'indicatore per abitante tranne che per la VESTA che qui si colloca in posizione intermedia per i ricavi da tariffa mentre si mantiene prima per ricavi unitari totali. Il valore in assoluto più elevato è quello dell'ASIA nel 2004, in forte crescita rispetto al 2003 (+32%), ascrivibile al fatto già ricordato che a fronte di una raccolta di poco superiore rispetto all'anno precedente ha ottenuto un corrispettivo per contratto di servizio assai più elevato.

Nel confrontare i costi del servizio occorre considerare una serie di variabili e fattori che influenzano la struttura operativa. I più rilevanti sono: la densità abitativa e la struttura urbanistica, lo stato delle strade (maggiori costi di raccolta in presenza di centri storici con strade strette o in condizioni di viabilità particolarmente difficili), le modalità tecniche di raccolta ("a cassonetti" o "a

sacchetti”), la frequenza di raccolta e spazzamento, il processo industriale di smaltimento dei rifiuti (discarica o termovalorizzatore), il grado di integrazione verticale della società (smaltimento interno o ricorso al mercato), la percentuale di raccolta differenziata (che implica maggiori costi), i fattori culturali (grado di collaborazione del cittadino), le dimensioni del flusso turistico, il clima. Come già evidenziato le società da noi considerate sono eterogenee e pertanto il loro confronto richiede molta cautela. Gli indici di costo sono calcolati in rapporto tra le alle tonnellate di rifiuti solidi urbani raccolti.

TAB. 6.12 - INDICI DI COSTO

		Costo del lavoro / tonn. di RSU raccolta (A)	% su costi totali	Altri costi operativi netti / tonn. di RSU raccolta (B)	% su costi totali	Ammorta- menti / tonn. di RSU raccolta (C)	% su costi totali	Costi totali / tonn. di RSU raccolta (A + B + C)
€ per tonnellata								
2003								
HERA	Bologna	67,1	33,7	132,0	66,3	n.d.	-	199,1
ASM Brescia	Brescia	48,3	18,8	186,1	72,3	22,8	8,9	257,2
ASIA	Napoli	121,4	45,0	136,4	50,5	12,1	4,5	269,9
AMA	Roma	149,3	53,9	111,2	40,1	16,6	6,0	277,1
AMIAT	Torino	147,0	49,8	115,8	39,2	32,4	11,0	295,2
AMSA	Milano	173,4	51,3	135,6	40,1	29,0	8,6	338,0
AMIU	Genova	225,5	65,2	86,3	24,9	34,2	9,9	346,0
VESTA	Venezia	135,9	31,2	299,4	68,8	n.d.	-	435,3
Media		134,7	46,4	138,3	47,7	17,2	5,9	290,2
2004								
HERA	Bologna	70,2	32,4	146,6	67,6	n.d.	-	216,8
ASM Brescia	Brescia	51,7	22,4	172,9	75,0	6,1	2,6	230,7
AMA	Roma	146,7	54,9	103,8	38,9	16,6	6,2	267,1
ASIA	Napoli	126,4	43,2	158,0	54,1	7,9	2,7	292,3
AMIAT	Torino	148,7	48,2	120,1	38,9	39,6	12,9	308,4
AMSA	Milano	186,7	54,4	122,6	35,7	34,0	9,9	343,3
AMIU	Genova	246,7	62,0	117,1	29,5	33,8	8,5	397,6
VESTA	Venezia	137,7	30,9	308,4	69,1	n.d.	-	446,1
Media		137,1	46,6	140,8	47,8	16,6	5,6	294,5

Fonte: nostre elaborazioni. Le medie sono ponderate.

La tabella 6.12 evidenzia una struttura dei costi che vede, nella media dell'insieme considerato, una sostanziale equivalenza tra le spese per il personale (47%) e gli altri costi operativi (48%). Il valore degli ammortamenti (mediamente tra il 5% ed il 6%) non è disponibile per tutte le società; alcune *multiutility* infatti non evidenziano tale importo separatamente per area di business. Emerge inoltre che nelle società che fanno uso da tempo dei termovalorizzatori (ASM Brescia,

HERA, Vesta) l'incidenza del costo del lavoro è bassa, mentre incidono maggiormente gli altri costi operativi; tuttavia, salvo il dato della Vesta che sconta la particolarità del luogo, i costi unitari totali risultano molto contenuti. Questo discorso non vale per l'AMSA di Milano che però solo recentemente ha potuto utilizzare appieno l'impianto di termovalorizzazione. La HERA e l'ASM Brescia presentano gli indici più bassi nel 2003 e nel 2004; la HERA ha registrato una crescita del 9% nel 2004 in parte ascrivibile all'ingresso della AGEA nel gruppo. L'AMIU di Genova e la Vesta di Venezia hanno entrambi gli anni gli indici più elevati. In generale si evidenzia un incremento degli indici di costo dal 2003 al 2004, con le uniche eccezioni della AMA di Roma (-4%) e dell'ASM di Brescia (-10%).

TAB. 6.13 - INDICI DI PRODUTTIVITÀ

		Tonnellate di RSU raccolte per dipendente	
		2003	2004
		tonnellate per dipendente	
AMIU	Genova	162,0	153,5
VESTA	Venezia	(1) 154,0	158,1
AMSA	Milano	253,9	240,1
AMA	Roma	247,6	250,9
ASIA	Napoli	245,4	254,2
AMIAT	Torino	259,4	272,2
HERA	Bologna	600,2	576,7
ASM BS	Brescia	(1) 880,2	904,6
Media		271,4	273,8

(1) L'indice 2003 è stato costruito sulla base del numero di dipendenti del 2004.

Fonte: nostre elaborazioni. La media è ponderata.

L'indice di produttività, calcolato come rapporto tra le tonnellate di RSU raccolte e il numero medio di dipendenti, pone ai primi posti, con notevole distacco dalle altre, ASM Brescia e HERA, che, come visto in precedenza, segnano anche i migliori indici di costo. Le aziende con la produttività più bassa sono l'AMIU di Genova e la Vesta di Venezia.

6.5 Indicatori di efficienza e qualità

La raccolta differenziata viene definita, dal D.Lgs. n. 22-1997, come “idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee.” Il Decreto fissa poi alcuni obiettivi minimi da raggiungere progressivamente a determinate scadenze dalla sua entrata in vigore: il 15% entro il 1999, il 25% entro il 2001 ed il 35% a partire dal 2003. Nella realtà ciò non è ancora avvenuto (Tab. 6.14). Emerge una situazione molto diversa tra l'Italia settentrionale, dove l'obiettivo del 35% è stato quasi raggiunto alla data stabilita del 2003, e le restanti aree dove le percentuali sono molto basse ed il processo di avvicinamento lento.

Un parametro utile per valutare la maggiore o minore attenzione all'ambiente delle società analizzate è proprio quello della percentuale di raccolta differenziata (Tab. 6.15). Le aziende qui osservate, rispecchiano abbastanza fedelmente la situazione a livello nazionale: le percentuali più basse sono quelle dell'ASIA a Napoli e dell'AMA a Roma, in posizione medio bassa in linea con i dati relativi al Centro Italia, con l'aggiunta della Vesta di Venezia. La città più virtuosa è Brescia con un valore attorno al 40%, addirittura superiore all'obiettivo.

TAB. 6.14 - RACCOLTA DIFFERENZIATA A LIVELLO NAZIONALE

	2001		2002		2003	
	000 tonn	%	000 tonn	%	000 tonn	%
Nord	3.833	28,6	4.172	30,6	4.564	33,5
Centro	835	12,8	963	14,6	1.129	17,1
Sud	446	4,7	604	6,3	756	7,7
Italia	5.114	17,4	5.739	19,2	6.449	21,5

Fonte: APAT e ONR. Rapporto Rifiuti 2004.

TAB. 6.15 - RACCOLTA DIFFERENZIATA

		Raccolta differenziata in % sul totale	
		2003	2004
ASM	Brescia	39,90	40,10
AMSA	Milano	30,50	31,70
AMIAT	Torino	(1)	30,00
HERA	Bologna	26,40	28,30
AMIU	Genova	22,00	22,09
VESTA	Venezia	17,20	17,90
AMA	Roma	14,00	17,00
ASIA	Napoli	9,50	7,80
Media		23,06	24,36

(1) Fonte: Relazione sui servizi pubblici nella città di Torino.

Fonte: questionari, se non diversamente specificato.

Vi sono due istituzioni che sovrintendono al sistema dell'igiene ambientale. L'APAT (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici), istituita dall'art. 38 del D.Lgs. n. 300-1999, svolge compiti e attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo. L'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR), istituito presso il Ministero dell'Ambiente, dal D.Lgs. n. 22-1997, ha lo scopo, in particolare, di favorire il contenimento della produzione di rifiuti e l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della loro gestione. Al fine di realizzare un modello a rete per l'Osservatorio nazionale e costituire sedi per il supporto alle funzioni di monitoraggio, programmazione e controllo, le province devono istituire osservatori provinciali. Sulla base dei dati raccolti a livello provinciale l'Osservatorio redige il c.d. Rapporto Rifiuti, un documento statistico molto corposo che si propone di fornire un quadro conoscitivo generale, esauriente ed omogeneo sul ciclo di gestione dei rifiuti a livello nazionale.

Nel 2001 l'APAT (allora ANPA), in collaborazione con l'ONR, ha pubblicato un manuale per la definizione di standard tecnici di igiene urbana. Esso individua standard economici e tecnici con l'obiettivo di fornire un riferimento per le aziende del settore. Gli standard economici sono stati elaborati con la finalità di creare un quadro generale all'interno del quale siano individuabili i costi dei gestori anche al fine del calcolo della tariffa e siano facilitate le procedure di gara per l'assegnazione del servizio. Gli standard tecnici invece servono a colmare il vuoto lasciato dalla normativa nazionale che indica i principi ispiratori, ma non determina i livelli di servizio. Il rapporto sottolinea come sia difficoltoso definire standard di servizio in un campo caratterizzato da una grande eterogeneità di prestazioni e da modalità operative molto diversificate. Un dato che caratterizza fortemente il quadro dell'offerta di servizi di igiene urbana sul territorio nazionale è infatti la presenza di rilevanti differenze nella qualità dei servizi erogati al cittadino. Proprio al fine di sanare queste disomogeneità, lo studio cerca di individuare standard di qualità capaci di incentivare un miglioramento del servizio offerto. Si prescrive in primo luogo l'adozione di sistemi di qualità (ISO, EMAS e OHSAS) per standardizzare le caratteristiche generali delle aziende ed elevare complessivamente la qualità del comparto. Un secondo aspetto riguarda la realizzazione di un sistema di contabilità analitica e di controllo di gestione. A livello tecnico è stato elaborato anche un *set* di indicatori relativi all'estensione, alla continuità ed alla frequenza del servizio minimo da erogare, differenziati in base alla tipologia del territorio e ad altri parametri rilevanti (estate/inverno, presenza turistica, ecc.). Al momento non vi sono applicazioni pratiche e soprattutto non è stata mai realizzata alcuna forma di controllo né alcun meccanismo di premi e sanzioni per il rispetto della qualità.

È prevista poi la predisposizione e la divulgazione della carta dei servizi, ma ben 4 società sulle 7 oggetto di questo studio non la pubblicano nei rispettivi siti. Per le tre società "virtuose" si veda la tabella 6.16. I dati generalmente riportati

all'interno di questi documenti fanno riferimento alla frequenza delle attività di spazzamento e raccolta. Nelle società dove la raccolta avviene per cassonetti è più rilevante la frequenza di svuotamento degli stessi mentre per quelle, come AMSA di Milano, che raccolgono porta a porta, il parametro chiave è la frequenza di raccolta. La carta dei servizi non appare comunque particolarmente utile per formulare giudizi sulla qualità del servizio sia perché i dati sono abbastanza generici, sia perché mancano alcune informazioni fondamentali come ad esempio le modalità di smaltimento dei rifiuti.

Dai dati raccolti tramite questionari emerge che la frequenza settimanale della pulizia delle strade è, per tutte le aziende analizzate, compresa tra una e sette volte. Tendenzialmente nelle zone centrali la frequenza è più alta, mentre nella maggior parte delle strade cittadine la cadenza è settimanale. La frequenza di raccolta è più eterogenea e difficile da rilevare perché varia da zona a zona. Il numero di interruzioni del servizio in un anno è un dato che non è stato possibile raccogliere perché le società non lo rilevano o lo considerano irrilevante. A tal proposito, alcune società pubblicano documenti (Rapporto o Bilancio Ambientale, Rapporto di Sostenibilità, altra documentazione divulgativa) che illustrano i processi aziendali e le modalità di smaltimento.

Alla richiesta di esplicitare le forme di controllo relative alla qualità del processo di spazzamento e pulizia AMIU, ASIA ed HERA hanno dichiarato di ricorrere a ispettori di qualità, ma senza l'intervento di un ente indipendente. Solo AMA è soggetta a forme di controllo esterno da parte dell'Agenzia per il controllo dei servizi pubblici locali e dalla commissione di controllo del contratto di servizio. Sul sito dell'Agenzia vengono periodicamente pubblicati rapporti contenenti giudizi relativi al grado di pulizia delle strade e delle aree attigue ai cassonetti e alla fruibilità dei cassonetti preposti alla raccolta dei rifiuti.

TAB. 6.16 - CONTENUTO DELLE CARTE DEI SERVIZI

	Milano	Roma	Bologna
	AMSA	(1) AMA	HERA
Anno della Carta	2005	(2) n.d	(3) n.d.
Dati tecnici (tonn. RSU raccolte, impianti, ecc.)	sì	sì	no
Frequenza di raccolta	2 g su 7	...	da 2 a 6 g su 7
Spazzamento	da 1 a 7 g su 7	da 1 a 7 g su 7	da 1 a 7 g su 7
Frequenza svuotamento cestini	da 6 a 7 g su 7	...	da 2 a 7 g su 7
Frequenza svuotamento cassonetti		(4) 7 g su 7	...
<i>Customer satisfaction</i>	no	sì	no
Indici di qualità commerciale	...	sì	sì

(1) Sono presenti numerosi indicatori di qualità tratti dalle analisi svolte dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma. Per esempio: fruibilità, decoro e funzionalità dei contenitori, pulizia aree circostanti i cassonetti, ecc.

(2) Dati 2003, obiettivi 2004 e 2005.

(3) Entrata in vigore nel novembre 2000 e soggetta ad aggiornamento annuale.

(4) Dato relativo ai rifiuti indifferenziati, per il 95% dei servizi programmati.

Fonte: Carta dei Servizi. L'ASIA di Napoli, l'AMIAT di Torino, l'ASM Brescia, l'AMIU di Genova e la Vesta di Venezia non pubblicano sui rispettivi siti internet la carta dei servizi.

RICERCHE REALIZZATE PER CONTO DELLA FONDAZIONE CIVICUM

Coltorti F., Giavazzi F., Sapelli G. e Vitale M. (2005), *Una governance per le società a controllo comunale*, CIVICUM, Milano.

SDA Bocconi (2005), *Il Bilancio per il cittadino, Comune di Milano 2003*, CIVICUM, Milano.

SDA Bocconi (2005), *Bilancio per il cittadino, Comune di Milano, Bozza preventivo 2006*, CIVICUM, Milano.

Ufficio Studi di Mediobanca (2005), *Le società controllate dai maggiori Comuni italiani - Edizione 2005*, CIVICUM, Milano.

Ufficio Studi di Mediobanca (2006), *Costi, qualità ed efficienza delle società controllate dai Comuni*, CIVICUM, Milano.

IMPRESSO NEL MESE DI GENNAIO MMVI
DA OTTAVIO CAPRIOLO
IN MILANO