



**ASSETTI ORGANIZZATIVO-GESTIONALI DEL
SERVIZIO DI GESTIONE RIFIUTI URBANI
REPORT RILEVAZIONE**

FRIULI VENEZIA GIULIA



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**



Agencia per la Coesione Territoriale

Indice

EXECUTIVE SUMMARY	5
1. INQUADRAMENTO TERRITORIALE	8
1.1 INFORMAZIONI DI SINTESI.....	8
1.2 ASSETTI GEOGRAFICI	8
1.3 ASSETTI DEMOGRAFICI.....	8
1.4 ASSETTI AMMINISTRATIVI.....	10
1.5 ASSETTI ECONOMICI.....	11
1.6 PRODUZIONE DEI RIFIUTI.....	12
2. ASSETTI ORGANIZZATIVI	13
3. ASSETTI GESTIONALI	15
3.1 NOTA METODOLOGICA	15
3.2 QUADRO COMPLESSIVO DELLA RILEVAZIONE	15
3.3 ANALISI DEGLI AFFIDAMENTI.....	17
3.3.1 MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E BACINO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO.....	17
3.3.2 ANALISI TEMPORALE DEGLI AFFIDAMENTI	18
3.4 CARATTERISTICHE DEI GESTORI	19
3.4.1 OPERATIVITÀ DEI GESTORI	20
3.4.2 CLASSE DIMENSIONALE E TIPOLOGIA DI SERVIZIO	20
APPENDICE 1 - ASSETTI GESTIONALI E PERIMETRAZIONI AMMINISTRATIVE SOVRACOMUNALI	22
APPENDICE 2 – CRONOLOGIA DELL’ASSETTO GESTIONALE.....	24

Indice delle tabelle

Tabella 1 – Assetti geografici	8
Tabella 2 – Assetti demografici	9
Tabella 3 – Urbanizzazione e tipo di località abitata*	9
Tabella 4 – Turismo	10
Tabella 5 – Assetti amministrativi	10
Tabella 6 – Comuni e popolazione per classi dimensionali	11
Tabella 7 – Assetti economici	11
Tabella 8 – Produzione dei rifiuti urbani	12
Tabella 9 – Sintesi dell’assetto territoriale a livello regionale.....	13
Tabella 10 – Rilevazione degli affidamenti	15
Tabella 11 – Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate.....	17
Tabella 12 – Sintesi dell’analisi temporale degli affidamenti.....	19
Tabella 13 – Rilevazione dei gestori	19
Tabella 14 – Distribuzione dei gestori per classe dimensionale.....	21
Tabella 15 – Distribuzione dei gestori per province	22
Tabella 16 – Distribuzione dei gestori per UTI	22

Indice delle figure

Figura 1 - Distribuzione della popolazione per modalità di affidamento.....	17
Figura 2 - Distribuzione dei Comuni per modalità di affidamento	17
Figura 3 – Distribuzione della popolazione per estensione territoriale dell’affidamento	18
Figura 4 – Distribuzione dei Comuni.....	18

Il **Progetto ReOPEN SPL**¹, in continuità con l'esperienza svolta su impulso del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie nel periodo 2011-2016, si pone la generale finalità di migliorare le competenze delle amministrazioni territoriali impegnate nei processi di organizzazione ed efficientamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, caratterizzati da complessità sia di tipo **organizzativo-istituzionale**, sia connesse all'**efficienza gestionale** e alla **razionalizzazione della spesa pubblica**. In tale contesto, INVITALIA, soggetto attuatore dell'iniziativa, raccoglie, mette a sistema, elabora e analizza dati e informazioni riguardanti la dimensione organizzativo-territoriale dei servizi² e gli aspetti economico-gestionali delle aziende attive sul territorio.

Il presente rapporto è frutto dell'attività di monitoraggio degli **assetti organizzativi e gestionali del servizio di gestione rifiuti urbani**, condotto analizzando la situazione in essere sul territorio di ciascuna regione italiana.

¹ Acronimo di **Regolamentazione, Organizzazione, Pianificazione, Efficienza Nei Servizi Pubblici Locali** di interesse economico generale a rete.

² I comparti di interesse del Progetto ReOPEN SPL sono: gestione rifiuti urbani, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale.

Executive summary

Il Friuli Venezia Giulia presenta una situazione nella gestione dei rifiuti prevalentemente aggregata, non in virtù dell'applicazione delle più recenti norme regionali, bensì per effetto di prassi ereditate dalla passata disciplina che hanno prodotto un'organizzazione del servizio fondata sull'associazione di diversi Comuni e una gestione, interamente pubblica da parte di società *in house* facenti capo a più Comuni. In effetti, come emerge dal Rapporto, la legislazione regionale, pur conforme a quella nazionale, ha avuto finora una modesta applicazione, sia relativamente all'operatività dell'ente di governo dell'ATO regionale, sia in materia di affidamenti, gran parte dei quali antecedenti alle più recenti disposizioni. Si tratta, in effetti, di un caso anomalo se confrontato con quello di altre Regioni. In molti altri casi, infatti, ci si trova in situazioni di ritardo fattuale rispetto agli indirizzi normativi con frequenti divari tra leggi di promozione delle aggregazioni e assetti organizzativi e gestionali frammentati. Prima di entrare nel merito di questi aspetti nel presente Rapporto si premette, opportunamente, un riferimento alla specifica situazione territoriale ed economica e alle strutture demografiche ed urbanistiche della Regione nonché agli assetti amministrativi, che esercitano una significativa influenza sulle scelte organizzative e gestionali in materia di rifiuti. Ciò è particolarmente rilevante nella Regione Friuli Venezia Giulia, che è una delle cinque Regioni italiane a statuto speciale in considerazione delle sue specifiche caratteristiche territoriali. La definizione delle soluzioni più appropriate, relativamente agli ambiti territoriali, ai lotti di affidamento, alla selezione dei gestori, alle modalità di erogazione dei servizi, infatti, non può essere effettuata in modo uniforme a prescindere dalle condizioni del contesto di riferimento, ma deve essere modellata alla specificità delle situazioni, con particolare riguardo alle economie di scala e di densità che caratterizzano questi servizi. È possibile, infatti, che gli assetti pianificatori, organizzativi e gestionali possano non coincidere e la dimensione produttiva più efficiente risulti generalmente diversa nelle componenti a monte e a valle della filiera del servizio o a seconda delle tecniche impiegate. L'osservazione degli assetti territoriali ed economici può quindi contribuire a valutare la congruità delle scelte operate ed a fornire una chiave di lettura dei dati produttivi ed ambientali.

Il territorio della Regione Friuli Venezia Giulia è in maggioranza montagnoso (43%), ma in queste aree risiede una sparuta minoranza della popolazione, concentrata per il 95% in pianura e collina (di cui il 59% in pianura). Il numero di abitanti è relativamente modesto (oltre 1,2 milioni) con una densità media, pari a 154 ab/Kmq, nettamente inferiore a quella nazionale (200 ab/Kmq), che presenta una forte variabilità tra la provincia di Udine, prevalentemente montuosa, e quella di Trieste, di gran lunga la più popolata.

Circa la struttura amministrativa, nella Regione sono presenti 216 Comuni e quattro Province (Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine). È necessario sottolineare che con la LR 20/2016 le Province sono state soppresse e il territorio della Regione è stato riordinato tramite 18 Unioni di Comuni denominate Unioni Territoriali Intercomunali (UTI). Il suddetto processo, in effetti, è ancora *in itinere* e mentre le Province di Gorizia, Pordenone e Trieste sono state soppresse lo scorso anno, per Udine il procedimento è in corso. In effetti, al momento la nuova struttura amministrativa non è pienamente operativa e quasi il 25% dei Comuni non ha ancora aderito alle UTI. La grande maggioranza dei Comuni è di piccole dimensioni, quelli fino a 15 mila abitanti sono quasi l'85% del totale con una percentuale di popolazione del 57,5%, mentre nei quattro Comuni con oltre 50 mila abitanti, corrispondenti alle disciolte Province, risiede il 32% della popolazione.

Quanto alla situazione economica, il Friuli Venezia Giulia presenta una dimensione relativamente piccola rispetto al dato nazionale, ma il suo PIL pro-capite (30 migl/euro), inferiore rispetto a quello della Circonscrizione Nord-Est (33 migl/euro), è al di sopra del dato nazionale (27,7 migl/euro). Sia il fatturato medio per addetto, sia il valore aggiunto per addetto presentano livelli minori tanto a quelli del Nord-Est che a quelli nazionali. Infine il tasso di occupazione (66%) è pressoché in linea con quello della Circonscrizione geografica di riferimento e superiore a quello nazionale (58%).

Tali elementi, dettagliati nel primo capitolo di questo Rapporto, sono rilevanti ai fini della lettura della grandezza relativa alla produzione pro-capite dei rifiuti che, come è noto, viene posta in correlazione al livello del reddito e dei consumi (questi ultimi, a loro volta, direttamente influenzati dal livello del reddito disponibile). Dalla lettura di questo dato emerge un valore (478 Kg/ab.), inferiore rispetto a quello del Nord-Est (549 Kg/ab.) e a quello nazionale (497 Kg/ab.). Elemento che rileva una certa virtuosità della Regione nel contenimento nella produzione di rifiuti; fenomeno peraltro confermato dal dato sulla raccolta differenziata (67%) nettamente al di sopra del valore nazionale (52,5%) e pari a quello della Circonscrizione geografica di riferimento.

Venendo agli aspetti organizzativi e gestionali la Regione, al fine di migliorare le *performance* del servizio e di definire assetti in grado di conciliare le dimensioni pianificatorie, organizzative e gestionali, ha definito con la propria legislazione (LR 5/2016), una struttura caratterizzata da un ATO unico regionale per l'organizzazione della gestione integrata dei rifiuti urbani, prevedendo la possibilità di individuare al suo interno ambiti di affidamento di dimensione almeno provinciale. L'ente di governo dell'ATO è l'Autorità unica per i servizi idrici e i rifiuti (AUSIR) a cui partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni della Regione, il cui organo deliberante è l'Assemblea regionale d'ambito.

In effetti i dettami della norma hanno avuto modesta attuazione e, in particolare, gli ambiti di affidamento non sono stati ancora delimitati. Nonostante ciò, come si diceva, per effetto dell'applicazione di precedenti discipline, in alcuni casi (vedi Gorizia) l'estensione territoriale dell'affidamento corrisponde all'intera Provincia e in altre circostanze fa riferimento alle attuali UTI. Il risultato è un'accentuata aggregazione organizzativa e gestionale con la presenza di 9 affidamenti e 8 gestori per i 216 Comuni della Regione.

Come si è anticipato, il modello di affidamento di gran lunga prevalente è quello diretto *in house* di rango pluri-comunale. Dal punto di vista della modalità di affidamento risulta infatti che l'*in house* riguarda il 90% dei Comuni e il 96% della popolazione, mentre l'affidamento sovracomunale copre quasi il 99% dei Comuni e l'82% della popolazione (questa differenza è spiegata dalla gestione di Trieste a scala comunale). Per quanto riguarda, infine, gli orizzonti temporali degli affidamenti, essi per la maggioranza (55%) hanno una durata di 6 anni, mentre gli altri presentano scadenze più lunghe consentite dalla natura pubblica delle gestioni.

1. Inquadramento territoriale

1.1 Informazioni di sintesi

- Popolazione 1.217.872 ab.
- Superficie 7.887,96 km²
- Densità abitativa 154,4 ab./km²
- Numero di famiglie 547.760
- Componenti per famiglia 2,2
- Numero dei comuni 216

1.2 Assetti geografici

In Friuli Venezia Giulia il 42,6% della superficie territoriale è costituito da aree montuose – alpine e prealpine – ed è scarsamente popolato (vi risiede il 5,2% della popolazione regionale). La maggior parte della popolazione – quasi il 60% – si concentra nelle aree pianeggianti, che costituiscono il 38% della superficie regionale, mentre il 35,5% dei residenti si trova in un territorio collinare. Inoltre, la regione conta 17 fra parchi e aree naturali protette, con una percentuale di Comuni appartenenti a questa categoria relativamente bassa (il 14,4%).

Tabella 1 – Assetti geografici

Zone altimetriche (% superficie)	
Montagna	42,6
Collina	19,3
Pianura	38,0
Zone altimetriche (% popolazione residente)	
Montagna	5,2
Collina	35,5
Pianura	59,3
Parchi e aree naturali protette (valori assoluti)	17
Comuni con parchi e aree naturali protette (%)	14,4

Fonte: ISTAT - *Annuario statistico italiano (2017)*; elaborazione Ancitel su dati del Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare (2018)

1.3 Assetti demografici

Il Friuli Venezia Giulia non è una regione particolarmente popolosa, considerando che vi risiede circa il 2% dei cittadini e il 2,2% delle famiglie in Italia. La maggior parte della popolazione regionale – il 44% – risiede nella provincia di Udine, la più estesa, che comprende buona parte del territorio montuoso – aspetto che giustifica un valore della densità provinciale di 108 abitanti per km². La provincia più densamente popolata è invece quella di Trieste: si tratta difatti di una provincia poco estesa, il cui capoluogo è il Comune con il maggior numero di residenti nella regione.

Tabella 2 – Assetti demografici

Popolazione	
Friuli Venezia Giulia	1.217.872 ab.
Provincia di Gorizia	139.673 ab.
Provincia di Pordenone	312.051 ab.
Provincia di Trieste	234.682 ab.
Provincia di Udine	531.466 ab.
Densità	
Friuli Venezia Giulia	154,4 ab./km ²
Provincia di Gorizia	299,0 ab./km ²
Provincia di Pordenone	135,6 ab./km ²
Provincia di Trieste	1.104,4 ab./km ²
Provincia di Udine	108,3 ab./km ²
Numero di famiglie (valori assoluti)	547.760
Componenti per famiglia (valori medi)	2,2

Fonte: ISTAT (2011; 2017)

Box 1 - Urbanizzazione

Nella regione più del 70% dei Comuni presenta un grado di urbanizzazione basso ed è occupato dal 28,2% degli abitanti. Circa il 43% della popolazione si trova in Comuni con grado di urbanizzazione medio, che costituiscono il 27,5% del totale. Solo l'1,4% dei Comuni è altamente urbanizzato, ma vi risiede circa il 29% della popolazione.

Guardando al dato relativo alle località abitate è possibile stimare il numero e il tipo dei possibili punti di prelievo dei rifiuti urbani nel caso in cui si attivassero dei servizi domiciliari di raccolta. La tabella III mostra che in Friuli Venezia Giulia quasi il 95% delle abitazioni è costituito da centri abitati, la tipologia di località abitativa maggiormente "aggregata", in quanto costituisce un luogo di raccolta degli abitanti. Il 2,4% delle abitazioni sono nuclei abitati, ossia gruppi di case contigue e vicine che non costituiscono luoghi di raccolta. Le case sparse, il 3,1% delle abitazioni nella regione, sono invece case disseminate nel territorio comunale a una distanza tale da non costituire un nucleo abitato.

Tabella 3 – Urbanizzazione e tipo di località abitata*

Comuni (%)	
Grado di urbanizzazione alto	1,4
Grado di urbanizzazione medio	27,5
Grado di urbanizzazione basso	71,1
Popolazione (%)	
Grado di urbanizzazione alto	29,0
Grado di urbanizzazione medio	42,9
Grado di urbanizzazione basso	28,2
Abitazioni (%)	
Centri abitati	94,6
Nuclei abitati	2,4
Case sparse	3,1

Fonte: ISTAT (2011; 2016)

*Per un dettaglio sulla definizione formale del grado di urbanizzazione e della classificazione delle abitazioni per le differenti modalità si guardi la nota metodologica dell'Annuario ISTAT.

Box 2 - Turismo

Nel 2016, nella regione si registrano circa 2,3 milioni di arrivi – ossia il numero di clienti che hanno effettuato il check-in negli esercizi ricettivi – pari al 2% degli arrivi totali in Italia. La percentuale di arrivi sulla popolazione regionale è pari a 190,4%, mentre la pressione turistica indica che per ogni abitante del Friuli Venezia Giulia sono state rilevate circa 7 presenze turistiche. I dati risultano sostanzialmente in linea

con i valori medi registrati in Italia, dove la percentuale di arrivi sulla popolazione è del 193% e la pressione turistica è pari al 6,7%.

Tabella 4 – Turismo

Arrivi (% popolazione residente)	190,4%
Permanenza media (gg)	3,58
Pressione turistica*	6,8

*numero di presenze per abitante

Fonte: ISTAT - *Annuario statistico italiano (2017)*

1.4 Assetti amministrativi

Il Friuli Venezia Giulia è una delle cinque regioni italiane a statuto speciale e comprende 216 Comuni. Con la Legge regionale 9 dicembre 2016, n. 20 la Regione ha disposto la soppressione delle 4 province di Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine, e il conseguente riordino del territorio in 18 Unioni Territoriali Intercomunali (UTI), aventi natura di unioni di Comuni³. In particolare, le province di Gorizia, Pordenone e Trieste sono state soppresse il 30 settembre 2017, mentre per la provincia di Udine il procedimento di soppressione è ancora in corso. Ad oggi non risulta che le Unioni Territoriali Intercomunali siano pienamente operative, considerando che 50 Comuni non vi hanno ancora aderito formalmente (la percentuale dei Comuni aderenti è quindi del 76,9%). Infine, le comunità montane sono attualmente commissariate in attuazione di quanto disposto dalla Legge regionale 23 luglio 2009, n. 12.

Tabella 5 – Assetti amministrativi

Province	4
Città metropolitane	0
Comuni	
Totale	216
Provincia di Gorizia	25
Provincia di Pordenone	50
Provincia di Trieste	6
Provincia di Udine	135
Unioni di Comuni	
Totale	18
Comuni aderenti (%)	76,9
Comunità montane	0

Fonte: Elaborazione INVITALIA su dati della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2018)

Box 3 – Comuni e popolazione per classi dimensionali

Come illustrato nella Tabella VI, quasi il 72% dei Comuni friulani è di piccole dimensioni (meno di 5.000

³ Al fine di permettere una maggiore confrontabilità dell'inquadramento territoriale del Friuli Venezia Giulia rispetto ad altre regioni, si è preferito riportare i dati relativi agli assetti demografici ed amministrativi tenendo conto della distribuzione per province, invece che per Unioni Territoriali Intercomunali di appartenenza.

abitanti) e quasi il 60% della popolazione si trova in Comuni con meno di 15.000 abitanti. I Comuni di grandi dimensioni (più di 30.000 abitanti) sono solo 4 – corrispondenti agli ex-capoluoghi di provincia – e vi si concentra il 32% dei residenti.

Tabella 6 – Comuni e popolazione per classi dimensionali

Classi dimensionali	Comuni		Popolazione	
	n.	%	n.	%
Meno di 5.000 abitanti	155	71,8	286.203	23,5
5.001 – 15.000 abitanti	50	23,1	413.961	34,0
15.001 – 30.000 abitanti	7	3,2	128.252	10,5
30.001 – 50.000 abitanti	1	0,5	34.742	2,9
Più di 50.000 abitanti	3	1,4	354.714	29,1
TOTALE	216	100	1.217.872	100

Fonte: Rielaborazione INVITALIA su dati ISTAT (2017)

1.5 Assetti economici

Il Friuli Venezia Giulia presenta un'economia relativamente piccola, contribuendo per il 2% al PIL nazionale e per il 10% al PIL del Nord-Est. Il PIL pro capite regionale è inferiore a quello della propria circoscrizione territoriale, ma supera del 9,4% quello italiano. Le imprese registrate in Friuli Venezia Giulia sono 82.720, circa il 2% del totale in Italia, con una percentuale di imprese sulla popolazione del 6,8%, un valore inferiore alla media nazionale. Le imprese friulane contano quasi 350 mila addetti, con un livello del fatturato per addetto inferiore del 13% rispetto a quello del Nord-Est e del 18% rispetto a quello italiano. Analogamente, il valore aggiunto regionale per addetto risulta inferiore rispetto allo stesso dato in Italia e nel Nord-Est, anche se in misura minore. Il tasso di occupazione in Friuli Venezia Giulia è di quasi 8 punti percentuali superiore al tasso italiano, risultando tuttavia inferiore se confrontato con le vicine regioni nordestine. Infine, la regione è sesta in Italia – e seconda nel Nord-Est – per reddito medio dei lavoratori dipendenti.

Tabella 7 – Assetti economici

	Friuli Venezia Giulia	Nord-Est	Italia
PIL (milioni di euro)	36.935	387.553	1.680.523
PIL pro capite (migliaia di euro)	30,3	33,3	27,7
Numero di imprese	82.720	925.067	4.338.085
Numero di addetti	345.446	3.853.070	16.289.875
Fatturato per addetto (valori medi, migliaia di euro)	155,5	178,8	188,9
Valore aggiunto per addetto (valori medi, migliaia di euro)	42,7	46,1	44,0
Tasso di occupazione (%)	65,7	67,4	58,0
Reddito medio dei lavoratori dipendenti (migliaia di euro)	23,8	23,9	22,9

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano (2017); EUROSTAT (2018); Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017)

1.6 Produzione dei rifiuti

Il Friuli Venezia Giulia produce circa 582 mila tonnellate di rifiuti urbani all'anno, l'1,9% della produzione totale in Italia. La quantità di rifiuti urbani prodotti pro capite nella regione si discosta poco dalla media italiana, mentre è inferiore del 13% rispetto alla quantità prodotta nel Nord-Est. La regione è fra le più virtuose per quanto riguarda i livelli di raccolta differenziata, essendo quarta in Italia per percentuale di rifiuti differenziati (pari al 67,12%).

Tabella 8 – Produzione dei rifiuti urbani

	Friuli Venezia Giulia	Nord-Est	Italia
Produzione RU totale annua (tonnellate)	582.052,18	6.386.596,48	30.116.604,56
Produzione RU pro capite annua (kg/ab.)	477,93	548,81	497,06
% di raccolta differenziata	67,12	66,61	52,54

Fonte: *Rapporto rifiuti urbani ISPRA (2016)*

2. Assetti organizzativi

L'art. 3 della L.R. 15 aprile 2016 n. 5⁴ stabilisce che **l'intero territorio regionale** del Friuli Venezia Giulia costituisce **l'Ambito Territoriale Ottimale** per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ai sensi dell'art. 200 del D.Lgs. 152/2006. La stessa normativa regionale (art. 6 comma 7 lett. j) prevede la possibilità di individuare, all'interno dell'ATO regionale, **ambiti di affidamento dei servizi** che abbiano dimensione almeno provinciale.

L'ente di governo dell'ATO unico regionale friulano, in base all'art. 4 della L.R. 5/2016, è l'Autorità unica per i servizi idrici e i rifiuti (AUSIR), alla quale sono attribuite le funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. All'AUSIR partecipano obbligatoriamente tutti i comuni della Regione che, in seno a tale ente, svolgono in forma associata l'esercizio delle funzioni pubbliche in materia di rifiuti previste dal Codice dell'Ambiente.

L'AUSIR ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, contabile, tecnica e patrimoniale. Opera attraverso un'apposita struttura tecnica che può avvalersi anche degli uffici e servizi degli enti locali e degli enti di diritto pubblico regionali, eventualmente 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 ciascuna Unione territoriale intercomunale⁵, è l'organo deliberante con cui l'AUSIR svolge le funzioni tipiche dell'ente di governo d'ambito tra le quali:

- i. approvazione e aggiornamento del Piano d'Ambito;
- ii. individuazione degli ambiti di affidamento dei servizi;
- iii. scelta della forma di affidamento;
- iv. affidamento del servizio.

Per le deliberazioni di cui ai punti ii) e iii) del precedente elenco, l'Assemblea regionale deve acquisire i pareri vincolanti delle quattro Assemblee locali, organo generalmente consultivo (corrispondenti ai previgenti ATO provinciali).

Tabella 9 – Sintesi dell'assetto territoriale a livello regionale

Denominazione ATO	Categoria dimensionale	Ente di governo
ATO Friuli Venezia Giulia	Regionale	AUSIR

Sebbene sia previsto dalla normativa regionale, non risultano al momento delimitati gli ambiti di affidamento dei servizi.

⁴ "Organizzazione delle funzioni relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani".

⁵ Le Unioni territoriali intercomunali sono enti locali dotati di personalità giuridica, aventi natura di unioni di comuni, istituiti dalla L.R. 26/2014, per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale.

Per completezza informativa si segnala che le norme tecniche per l'organizzazione della gestione dei rifiuti in Friuli Venezia Giulia si completano con la Legge regionale 20 ottobre 2017, n. 34 (Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare), che non modifica in alcun modo l'assetto territoriale e organizzativo di cui sopra.

Box 4: Atti e Documenti di Riferimento

Legge regionale 15 aprile 2016, n. 5 "Organizzazione delle funzioni relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani"

Legge regionale 20 ottobre 2017, n. 34 "Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare".

Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, approvato con Delibera di Giunta regionale n. 40 del 15 gennaio 2016

3. Assetti gestionali

3.1 Nota metodologica

Questa sezione ha l'obiettivo di illustrare lo scenario attuale del settore di gestione dei rifiuti urbani, dando evidenza dei principali aspetti che riguardano gli assetti gestionali in essere a livello regionale. In particolare, i dati illustrati sono il risultato di una prima fase di analisi che si concentra sul segmento di servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani. L'analisi sarà successivamente integrata in una seconda fase con una rilevazione sul segmento di servizio di smaltimento dei rifiuti urbani.

L'analisi degli assetti gestionali è stata svolta per tutti i 216 Comuni della regione, compresi nell'ATO Friuli Venezia Giulia. La rilevazione è stata effettuata fra gennaio e febbraio 2018, per cui le informazioni contenute in questa sezione non tengono conto di eventuali modifiche dell'assetto gestionale verificatesi più recentemente. Inoltre, le informazioni sulla gestione del servizio non sempre sono risultate complete e/o aggiornate.

Le principali fonti utilizzate per la rilevazione sono gli atti e provvedimenti amministrativi dei Comuni (deliberazioni di Giunta Comunale, deliberazioni di Consiglio Comunale, determinazioni dirigenziali, etc.), i siti web dei Comuni e dei gestori, e articoli di stampa.

3.2 Quadro complessivo della rilevazione

La rilevazione sugli assetti gestionali ha coperto la totalità dei Comuni e della popolazione del Friuli Venezia Giulia, evidenziando che nella regione sono 8 i gestori che erogano il servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani. Il numero degli affidamenti rilevati è pari a 9, poiché per un solo gestore sono stati attribuiti due affidamenti distinti.

In media ciascuna società serve 27 Comuni, un dato che può dare una prima approssimativa indicazione su un grado significativo di aggregazione che caratterizza la gestione del servizio. La tavola che segue riassume il quadro complessivo descritto.

Tabella 10 – Rilevazione degli affidamenti

ATO	N° affidamenti rilevati	N° gestori rilevati	N° Comuni serviti	Copertura Comuni [Comuni serviti/Comuni tot.]	Popolazione servita	Copertura Popolazione [Popolazione servita/Popolazione tot.]
ATO Friuli Venezia Giulia	9	8	216	100,00%	1.217.872	100,00%

I dati sono stati aggregati per l'intero ATO regionale non essendo stati rilevati documenti che delimitano ulteriori ambiti di affidamento ai sensi dell'art. 6 comma 7 lett. j) della L.R. 5/2016. Tuttavia, in alcuni casi, l'estensione territoriale dell'affidamento corrisponde a confini amministrativi provinciali (nel caso di Gorizia, che, nell'assetto previgente corrispondeva ad un ATO) o di Unione territoriale intercomunale (nel caso delle UTI Agro Aquilese, Tagliamento, Gemonese e Carnia, oltre alle UTI Isonzo Adriatico e Collio Alto

Isonzo, ricadenti nel già citato territorio provinciale goriziano). In appendice è riportato un dettaglio in merito al confronto tra assetti gestionali e perimetrazioni amministrative di rango sovra-comunale (province e UTI).

3.3 Analisi degli affidamenti

3.3.1 Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento

La seguente tabella mostra, per ciascun ATO, la distribuzione dei comuni analizzati in base alla modalità di affidamento/gestione differenziando tra:

- affidamenti disposti a terzi tramite **gara**;
- affidamenti diretti a società considerata **in house** agli enti affidanti;
- affidamento a **società mista**⁶;
- gestione diretta da parte dell'ente (c.d. **in economia**);
- **altro** (es.: cottimo fiduciario, affidamento diretto sotto-soglia, affidamento in seguito ad ordinanza contingibile e urgente, ecc.).

Analogamente, viene proposta la distribuzione per estensione territoriale dell'affidamento (comunale Vs sovracomunale).

Tabella 11 – Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate

ATO	Modalità affidamento/gestione					Estensione territoriale	
	Gara	In house	Soc. mista	In economia	Altro	Comunale	Sovracomunale
ATO Friuli Venezia Giulia	10,2%	89,8%	0%	0%	0%	1,4%	98,6%

Emerge una netta prevalenza del modello *in-house*, con circa il 90% dei comuni che è servito da operatori corrispondenti a società interamente a capitale pubblico. Per la restante parte dei comuni – il 10,2% – il servizio è fornito da operatori risultati aggiudicatari in seguito ad una gara ad evidenza pubblica.

I grafici seguenti confrontano i dati sul numero di comuni e sulla popolazione relativamente alla modalità di affidamento del servizio. Tale confronto mostra che, quando si considera la distribuzione della popolazione,

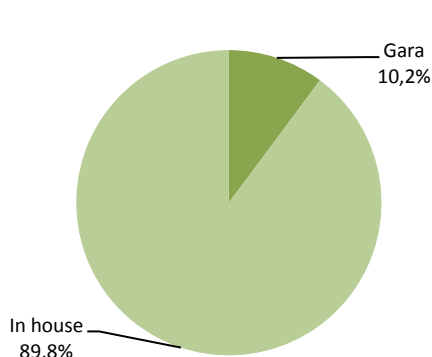


Figura 1 - Distribuzione della Comuni per modalità di affidamento

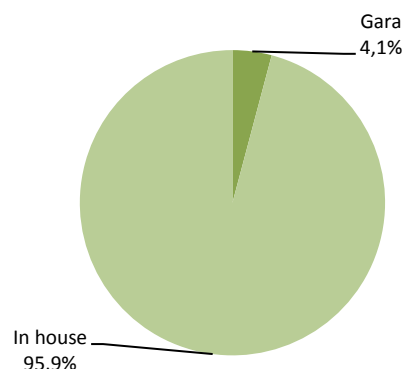


Figura 2 - Distribuzione dei popolazione per modalità di affidamento

⁶ In relazione a tale modalità di affidamento/gestione non è stata approfondita la modalità di scelta del socio privato che, in base all'ordinamento vigente, dovrebbe essere individuato con procedura ad evidenza pubblica c.d. "a doppio oggetto".

la prevalenza del modello *in-house* è ancora più accentuata, interessando circa il 96% degli abitanti friulani.

Per la quasi totalità dei Comuni – il 98,6% – il servizio è svolto in un ambito sovracomunale: questo perché la maggior parte dei gestori sono società *in-house* a cui partecipano numerosi comuni. È opportuno sottolineare che l’affidamento a queste società può avvenire sia in modo diretto da parte dei Comuni – che quindi detengono una partecipazione nel capitale sociale – sia attraverso unioni di Comuni (ex-comunità montane a cui sono subentrate le attuali UTI).

Osservando la distribuzione della popolazione regionale in base all’ambito territoriale del servizio, emerge, tuttavia, una maggiore incidenza dell’ambito comunale – che riguarda il 17,7% degli abitanti, contro solo l’1,4% dei Comuni. Questo dato si spiega alla luce del fatto che il servizio di gestione dei rifiuti urbani nel Comune di Trieste, il più popoloso della regione, è erogato su base comunale e non sovracomunale.

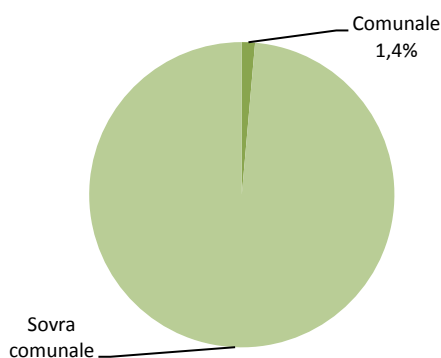


Figura 4 – Distribuzione dei Comuni per estensione territoriale dell’affidamento

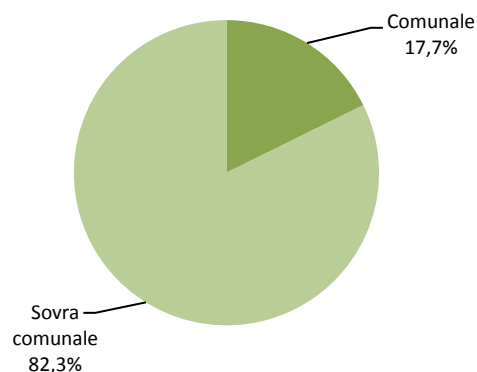


Figura 3 – Distribuzione della popolazione per estensione territoriale dell’affidamento

3.3.2 Analisi temporale degli affidamenti⁷

Gli affidamenti del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani in Friuli Venezia Giulia risultano relativamente recenti. La maggior parte (quasi il 61%) ha, infatti, inizio nel 2014, mentre per circa il 30% la data di avvio è compresa tra le annualità 2016 e 2017.

Quasi la metà dei contratti di servizio giungerà a termine tra il 2028 e il 2031, mentre il 44,1% di essi ha una scadenza nel periodo compreso tra il 2020 e il 2022.

Dall’analisi risulta inoltre che in un solo comune il contratto di servizio è scaduto ed è attualmente in regime di proroga. Più della metà dei contratti – il 55,1% – ha una durata di 6 anni, mentre per gli altri

⁷ I dati relativi all’inizio, fine e durata degli affidamenti sono stati rilevati per un insieme più ristretto di Comuni (89 o 111 Comuni a seconda della variabile presa in considerazione). Ciò è dovuto al fatto che per alcuni Comuni l’informazione sul gestore operante è stata reperita, in mancanza di altre fonti, dal sito web del gestore stesso, che non fornisce i dettagli sull’inizio, la fine e la durata del contratto di servizio.

affidamenti la durata è superiore (dai 13 ai 15 anni per il 32,6% dei contratti, dai 25 ai 33 anni per il 4,5% e oltre i 51 anni per il restante 6,7%). È opportuno sottolineare che alcuni valori risultano particolarmente elevati – sia per la fine, sia per la durata degli affidamenti – perché corrispondono alla durata delle società *in house* come da statuto, rilevata nell'impossibilità di reperire informazioni più precise nel contratto di servizio.

Tabella 12 – Sintesi dell'analisi temporale degli affidamenti			
	Periodo	N. Comuni	%
Inizio affidamento	1998-2003	4	4,5%
	2005-2009	5	5,6%
	2014	54	60,7%
	2016-2017	26	29,2%
	TOTALE	89	100,0%
Fine affidamento	2010	1	0,9%
	2020-2022	49	44,1%
	2028-2031	55	49,5%
	2050	1	0,9%
	2100	5	4,5%
	TOTALE	111	100,0%
	di cui in proroga	1	0,9%
Durata affidamento	2 anni	1	1,1%
	6 anni	49	55,1%
	13 - 15 anni	29	32,6%
	25 - 33 anni	4	4,5%
	51 anni	1	1,1%
	83 - 98 anni	5	5,6%
	TOTALE	89	100,0%

3.4 Caratteristiche dei gestori

Da quanto rilevato, sul territorio dell'ATO Friuli Venezia Giulia operano 8 società distinte che erogano il servizio di gestione dei rifiuti urbani, elencate nella seguente tabella.

Tabella 13 – Rilevazione dei gestori				
Gestore	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio ⁸
A&T 2000 SpA	Affidamento <i>in house</i>	51	200.534	RST+SM
AcegasApsAmga SpA	Affidamento <i>in house</i>	1	204.234	RST+SM
Ambiente Servizi SpA	Affidamento <i>in house</i>	23	173.440	RST+SM

⁸ RST = raccolta, spazzamento e trasporto. SM = trattamento/smaltimento

GEA SpA	Affidamento <i>in house</i>	5	88.175	RST+SM
Isontina Ambiente Srl	Affidamento <i>in house</i>	28	151.188	RST+SM
MTF Srl	Affidamento <i>in house</i>	1	6.966	RST
NET SpA	Affidamento <i>in house</i>	85	342.899	RST+SM
SNUA Srl	Gara	22	50.436	RST+SM

La maggior parte di esse, come già accennato, sono società *in house* che erogano il servizio in numerosi comuni soci (è il caso di A&T2000 SpA, Ambiente Servizi SpA, GEA SpA, Isontina Ambiente SpA e NET SpA).

A fronte di questo modello ricorrente, vi sono poi casi particolari che è utile evidenziare:

- nel Comune di Trieste opera AcegasApsAmga SpA, una grande multiutility facente parte del gruppo Hera e presente anche nella provincia di Padova;
- la società MTF Srl è un piccolo gestore *in-house* che serve il solo Comune di Lignano Sabbiadoro;
- SNUA Srl è l'unico gestore privato, vincitore della gara d'appalto per la gestione dei rifiuti indetta dall'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane.

La tabella sovrastante mostra, inoltre, che tutti i gestori svolgono in aggiunta il servizio di smaltimento di rifiuti, ad eccezione di MTF Srl, che si limita alla fase labour-intensive del ciclo di gestione dei rifiuti. Tale opzione tecnica rispecchia quanto previsto dalla normativa regionale che, in materia di affidamento, si riferisce al servizio di "gestione integrata dei rifiuti".

3.4.1 Operatività dei gestori

Tutti gli 8 gestori rilevati in Friuli Venezia Giulia risultano effettivamente operativi: erogano, cioè, di fatto il servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Una menzione particolare merita la società AcegasApsAmga, che nasce dall'aggregazione di alcune ex municipalizzate del Nordest italiano – Acegas Spa con sede a Trieste, Aps Spa a Padova e Amga, azienda multiservizi Spa di Udine. A partire dal 2013 AcegasApsAmga è controllata al 100% da Hera Spa. Ad oggi il Comune di Trieste detiene una partecipazione del 5,48% in Hera Spa, garantendo formalmente il controllo pubblico su AcegasApsAmga e conseguentemente la natura *in house* dell'affidamento del servizio.

Si evidenzia inoltre il caso della società Isontina Ambiente Srl, che ha subappaltato il servizio di raccolta e di trasporto dei rifiuti urbani al Raggruppamento Temporaneo d'Imprese costituito da Impresa Sangalli Giancarlo & C. Srl e la società cooperativa Idealservice – gestori che, tuttavia, non hanno di fatto un rapporto diretto con le amministrazioni dei Comuni serviti.

3.4.2 Classe dimensionale e tipologia di servizio

Per quanto riguarda le dimensioni degli operatori⁹, in Friuli Venezia Giulia 6 su 8 gestori sono classificabili come aziende medie, mentre si rileva un'unica società di grandi dimensioni (AcegasApsAmga Spa) e un gestore di piccole dimensioni (MTF Srl, che difatti serve il solo Comune di Lignano Sabbiadoro).

⁹ La classificazione dei gestori per classe dimensionale è basata su tre parametri, ovvero Totale Attivo, numero dei dipendenti e fatturato, rilevati dalla piattaforma Aida Bureau van Dijk per l'anno 2016.

Tabella 14 – Distribuzione dei gestori per classe dimensionale

	Valori assoluti	Valori percentuali
Grande	1	12,5%
Media	6	75,0%
Piccola	1	12,5%
Micro	0	0,0%
TOTALE	8	100%

Come già accennato precedentemente, in base alla classificazione per tipologia di servizio¹⁰, l'unico gestore multiservizi rilevato è AcegasApsAmga, mentre le rimanenti 7 sono società mono-servizio – cioè, che operano esclusivamente nel settore di gestione dei rifiuti urbani.

¹⁰ Al fine di valutare la tipologia di servizio, si assume come ipotesi di lavoro che le imprese di dimensioni micro e piccole sono monoservizio. La distinzione tra mono e multi-servizio attiene, dunque, solamente alle imprese di medie e grandi dimensioni. A questo proposito, tali categorie di imprese possono rientrare in una delle seguenti tipologie di servizio: imprese "multiservizio" (operatività in più settori di servizi pubblici locali: servizio di igiene ambientale, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale, energia e gas); imprese "monoservizio" (operatività esclusiva nel settore del servizio di igiene ambientale).

Appendice 1 - Assetti gestionali e perimetrazioni amministrative sovracomunali

La tabella che segue mostra il numero dei Comuni friulani distribuiti per gestore del servizio di igiene ambientale – in riga – e per provincia – in colonna. E' possibile in questo modo rilevare che l'ambito territoriale delle gestioni per ciascuna società rientra sostanzialmente nei confini di una determinata provincia. Una maggiore frammentazione è, tuttavia, rintracciabile nella provincia di Trieste, dove operano 4 diversi gestori.

Tabella 15 – Distribuzione dei gestori per province

Provincia	Gestore								Tot.
	A&T 2000 SpA	AcegasAps Amga SpA	Ambiente Servizi SpA	GEA SpA	Isontina Ambiente Srl	MTF Srl	NET SpA	SNUA Srl	
Gorizia					25				25
Pordenone			23	5				22	50
Trieste	1	1			3		1		6
Udine	50					1	84		135
Tot.	51	1	23	5	28	1	85	22	216

Uno scenario diverso si registra dall'analisi dell'assetto territoriale più recente, organizzato in UTI. Nella tabella seguente il numero di Comuni è distribuito per gestore del servizio di igiene ambientale – in riga – e per Unione Territoriale Intercomunale (UTI) di appartenenza – in colonna.

Osservando i dati per colonne, si evince che quasi tutti i gestori svolgono la propria attività in UTI differenti (fatta eccezione solo per AcegasApsAmga SpA e MTF Srl che erogano il servizio in un solo Comune).

Osservando invece i dati per righe, è possibile notare che, in 12 UTI su 18, Comuni appartenenti alla stessa UTI possono essere serviti da gestori differenti. Solo nel caso delle UTI Agro Aquileiese, Carso Isonzo Adriatico, Collio – Alto Isonzo, del Gemonese, del Tagliamento e della Carnia, i Comuni aderenti a ciascuna UTI sono serviti da un unico gestore. In sostanza, i dati suggeriscono che manca una corrispondenza sistematica tra i bacini di utenza dei gestori e le UTI.

Tabella 16 – Distribuzione dei gestori per UTI

UTI	Gestore								Tot.
	A&T 2000 SpA	AcegasAps Amga SpA	Ambiente Servizi SpA	GEA SpA	Isontina Ambiente Srl	MTF Srl	NET SpA	SNUA Srl	
UTI Agro Aquileiese							18		18
UTI Carso Isonzo Adriatico					10				10
UTI Collinare	14						1		15
UTI Collio - Alto Isonzo					15				15
UTI del Canal del Ferri - Val Canale	3						5		8

Tabella 16 – Distribuzione dei gestori per UTI

UTI	Gestore								
	A&T 2000 SpA	AcegasAp sAmga SpA	Ambiente Servizi SpA	GEA SpA	Isontina Ambiente Srl	MTF Srl	NET SpA	SNUA Srl	Tot.
UTI del Friuli Centrale	8						3		11
UTI del Gemonese	6								6
UTI del Natisone	6						11		17
UTI del Noncello			3	3				1	7
UTI del Tagliamento			9						9
UTI della Carnia							28		28
UTI della Torre	4						5		9
UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane			3	1				18	22
UTI Giuliana	1	1			3		1		6
UTI Livenza - Consiglio - Cavallo			3					3	6
UTI Mediofriuli	8						3		11
UTI Riviera - Bassa Friulana	1					1	10		12
UTI Sile e Meduna			5	1					6
Tot.	51	1	23	5	28	1	85	22	216

Un approfondimento specifico merita il caso della società NET SpA, l'unico gestore tra quelli rilevati nella cui compagine societaria sono presenti delle UTI. In particolare, NET SpA conta attualmente fra i suoi soci 54 Comuni e 3 UTI (UTI del Natisone, UTI del Torre e UTI della Carnia). A questo proposito, valgono le seguenti osservazioni:

- L'UTI della Carnia (ex-Comunità Montana della Carnia) ha disposto l'affidamento del servizio di igiene urbana e ambientale a NET SpA, da svolgersi nei 28 Comuni aderenti, che hanno difatti delegato l'UTI alla gestione, in forma associata, dei servizi connessi alla raccolta, trasporto, smaltimento, recupero dei rifiuti urbani ed assimilati. E' opportuno specificare che nessuno dei 28 Comuni dell'UTI della Carnia è socio di NET SpA.
- L'UTI del Torre (nata dalla disaggregazione dell'ex-Comunità Montana Torre Natisone Collio) è l'ente affidante del contratto di servizio stipulato con NET SpA per l'erogazione del servizio nei soli Comuni di Attimis e Faedis. I due Comuni non fanno parte della compagine societaria di Net SpA e hanno quindi delegato l'UTI all'affidamento del servizio. Dei rimanenti 7 Comuni appartenenti all'UTI del Torre, 3 sono soci "diretti" di NET SpA, mentre 4 sono serviti da un gestore differente (A&T 2000 SpA).
- L'UTI del Natisone (anch'essa subentrata alla ex-Comunità Montana Torre Natisone Collio) ha disposto l'affidamento del servizio a NET SpA per i Comuni di Savogna e Stregna, che non fanno parte dell'azionariato della società. All'interno dell'UTI vi sono altri 9 Comuni che, al contrario, sono soci di NET SpA, e altri 6 Comuni serviti da un gestore differente (A&T 2000 SpA).

Escludendo i tre casi esaminati, nessun'altra UTI in Friuli Venezia Giulia risulta attualmente svolgere la funzione di ente affidante del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani.

APPENDICE 2 – Cronologia dell’assetto gestionale

Entrata in vigore della Legge Regionale n. 5 del 2016												
AN NO	2014	...	2016	2017	...	2020	...	2022	...	2028	...	2031
	Avvio del 60,7% degli affidamenti		Avvio del 29,2% degli affidamenti					Fine del 44,1% degli affidamenti				Fine del 49,5% degli affidamenti