I DATI SULLA GESTIONE
DEI RIFIUTI URBANI IN ITALIA

GREEN book

Estratto

La governance del servizio

2023

UTILITATIS FONDAZIONE

UTILITALIA
FEDERAZIONE UTILITIES
acqua | ambiente | energia

COORDINAMENTO
Francesca Mazzarella
Luca Mariotto

GRUPPO DI LAVORO
Andrea Di Piazza
Andrea Bordin

Edoardo Agostini
Alessandro Fessina
Rita Mileno
Bernardo Piccioli Fioroni
Riccardo Viselli

Con la collaborazione di

E con la partecipazione di

Hanno contribuito:

Capitoli 2 e 10
Valeria Frittelloni, Andrea Massimiliano Lanz, Gabriella Aragona, Letteria Adella, Costanza Mariotta (ISPRA)

Paragrafo 10.1
Claudia Brunori, Daniela Claps, Roberta De Carolis, Marco Tammaro (ENEA)

Paragrafo 10.3
Valeria Belvedere, Filippo Bernocchi, Davide Monaco (Ancitel Energia e Ambiente)

Il presente testo è stato estratto dal Capitolo 4 del Green Book 2023

Soci Sostenitori

Grafica:
GBPLACE

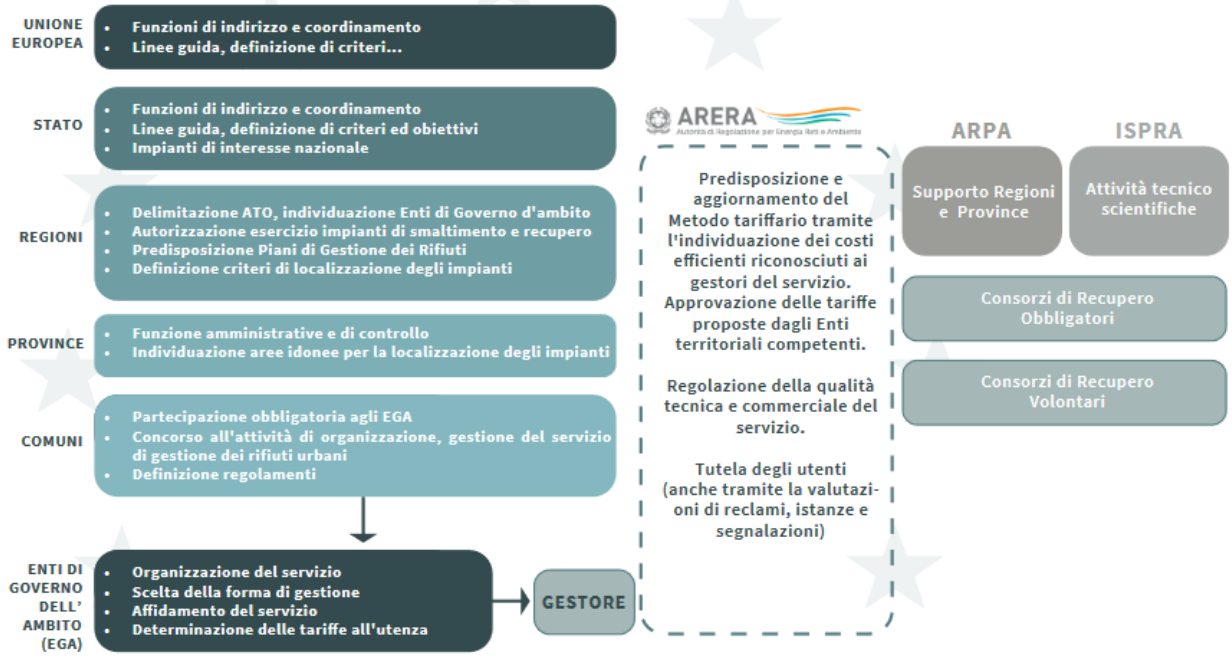
LA GOVERNANCE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI

La normativa nazionale stabilisce l'organizzazione dei rifiuti urbani in ambiti territoriali ottimali (ATO) per migliorare l'efficienza, ma l'attuazione delle governance locali è incompleta in molte Regioni. Questo processo richiede alle Regioni di istituire gli ATO e definire gli Enti di governo d'ambito per gestire il servizio. La gestione dei rifiuti è frammentata sia orizzontalmente, tra numerosi operatori locali, sia verticalmente, nella filiera produttiva, a causa della mancanza di grandi gestori.

L'Autorità indipendente ARERA regola il servizio di gestione dei rifiuti, definendo costi efficienti e criteri di qualità. Operando in un contesto complesso con varie autorità, ARERA promuove standard omogenei per migliorare il servizio e raggiungere gli obiettivi ambientali stabiliti a livello europeo e nazionale.

FIGURA 1

SCHEMATIZZAZIONE GOVERNANCE E REGOLAZIONE



Fonte: *Utilitatis*

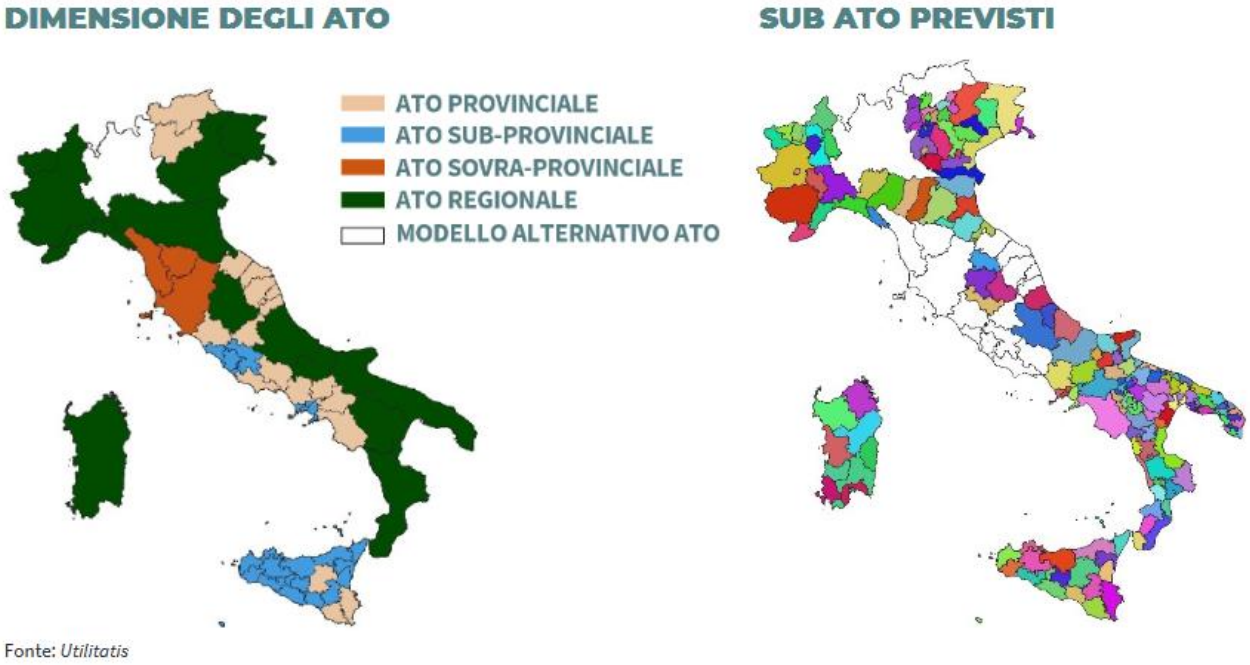
La legge nazionale richiede la creazione di ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione dei rifiuti urbani, con dimensioni generalmente provinciali, al fine di migliorare l'efficienza attraverso una gestione meno frammentata. Questo compito è affidato alle Regioni, che devono delimitare gli ATO e nominare un Ente di governo responsabile dell'organizzazione e della gestione del servizio, coinvolgendo gli Enti Locali nei processi decisionali. Tuttavia, le Regioni hanno l'opzione di adottare modelli alternativi purché garantiscano il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nei Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti Urbani.

Le leggi consentono deroghe alla dimensione provinciale degli ambiti di gestione dei rifiuti in casi specifici, basate su criteri territoriali, socio-economici e di efficienza. Attualmente, su 55 ambiti diversi in Italia, la maggior parte delle Regioni ha optato per una perimetrazione regionale per garantire l'autosufficienza e la prossimità nello smaltimento dei rifiuti urbani. Tuttavia, l'attuazione della normativa mostra un processo ancora incompleto e una diversità significativa nei modelli adottati in tutto il paese.

In diversi contesti regionali, la definizione dei territori ottimali per la gestione dei servizi non coincide spesso con i bacini di affidamento. Questo porta a una suddivisione in tre livelli: il primo riguarda l'organizzazione impiantistica a livello regionale o provinciale, il secondo riguarda le fasi iniziali del ciclo dei rifiuti a livello provinciale/sub-provinciale, mentre il terzo livello coinvolge i singoli Comuni per la raccolta. Questa struttura reticolare, in alcune Regioni come Liguria, Piemonte, Puglia e Basilicata, è temporanea e mira a superare la frammentazione gestionale, guidando verso una gestione su scala regionale. Inoltre, in Regioni con grandi centri urbani come Torino, Verona, Napoli e Catania, ci sono casi in cui il bacino di affidamento coincide con un singolo Comune.

FIGURA 2

CARATTERISTICHE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI



Fonte: *Utilitatis*

Nella Figura 2 vengono confrontate le perimetrazioni d'ambito e i territori con sub-ambiti, evidenziando le Regioni che li prevedono. La Toscana è l'unica con un ATO corrispondente al Bacino di affidamento, mentre Marche, Lazio, Campania e Sicilia presentano specificità nella suddivisione territoriale per gli affidamenti.

In Italia, l'organizzazione del servizio per ATO e l'individuazione dell'Ente di Governo d'ambito seguono quattro modelli di governance:

- modello di gestione unica d'ambito, adottato dalla Toscana;
- modello di ambito regionale con sub-ambito per bacini di affidamento, utilizzato da diverse regioni con variazioni nelle competenze tra enti regionali e provinciali;
- modello di ambiti provinciali, presente in Campania, Lazio, Marche e Sicilia; infine;

- modello alternativo agli ATO, come quello implementato in Lombardia, dove i Comuni gestiscono i rifiuti in base alla normativa nazionale senza un'organizzazione specifica per Ambiti territoriali Ottimali.

Nella Tabella 1 sono descritti i modelli di governance previsti dalle leggi regionali per il servizio di gestione dei rifiuti:

TABELLA 1

MODELLI DI GOVERNANCE REGIONALI SETTORE RIFIUTI URBANI PREVISTI DALLA LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI GOVERNANCE DEI RIFIUTI URBANI [MAGGIO 2023]

MODELLO DI GOVERNANCE	DESCRIZIONE DEL MODELLO	REGIONI CHE ADOTTANO O PREVEDONO DI ADOTTARE FORME SIMILI DI MODELLI DI GOVERNANCE
Modello gestione unica d'ambito di dimensione sovra provinciale	Coincidenza tra ATO e bacino di affidamento (unicità della gestione) Per ogni ambito è previsto un solo ente di governo.	Toscana
Modello ambito regionale e sub-ambiti di affidamento	1 ATO regionale Sub-ambiti provinciali e bacini di affidamento 1 EGA a livello regionale Possibile presenza di ulteriori soggetti a livello provinciale o sub-provinciale che svolgono competenze attribuibili agli EGA.	Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Umbria, Basilicata, Veneto, Liguria, Puglia, Piemonte, Molise, Calabria, Sardegna, Emilia Romagna, Valle d'Aosta
Modello ambiti provinciali	ATO provinciali 1 EGA per ciascun ATO Le funzioni sono tutte svolte dall'EGA.	Campania, Marche, Lazio*, Sicilia, Trentino Alto Adige
Modello alternativo agli ATO	Nessun ATO, i Comuni in forma associata o singola affidano e controllano il servizio	Lombardia

*Nel Lazio l'ATO della Città metropolitana di Roma Capitale è stato suddiviso in due diversi ambiti di dimensione sub-provinciale per ragioni legate all'ottimizzazione gestionale del servizio.

Attualmente, gli Enti di governo d'ambito svolgono un ruolo cruciale nell'organizzazione e nel monitoraggio dei servizi, nonché nel garantire la conformità normativa. Tuttavia, in alcune Regioni, l'individuazione e l'attivazione degli Enti di governo d'ambito non sono ancora completate, a causa di diversi fattori come la mancata adesione degli Enti Locali, l'inerzia regionale o l'adozione di modelli alternativi previsti dalla legge.

Il servizio di gestione dei rifiuti si distingue per le diverse fasi con logiche gestionali variegate: la raccolta e il trasporto sono intensivi in termini di lavoro e collegati all'urbanizzazione, mentre la gestione degli impianti richiede investimenti capitali significativi. Il settore è caratterizzato da frammentazione sia orizzontale, con molte gestioni a livello comunale, soprattutto nel centro-sud del Paese, sia verticale, con pochi grandi gestori che gestiscono l'intera filiera. La banca dati Utilitatis ha censito oltre 650 gestori, di cui il 51% specializzati nella raccolta e nel trasporto, il 19% attivo sia nella raccolta che nella gestione diretta di impianti di recupero e smaltimento, e il restante 30% focalizzato sulla gestione impiantistica. Gli operatori si dividono in gestori integrati, gestori con attività esternalizzate e gestioni non integrate, come definito dagli enti territoriali. La gestione finanziaria, inclusa la TARI, è principalmente responsabilità comunale, salvo casi in cui venga affidata a terzi.

I gestori della raccolta dei rifiuti urbani rappresentano i primi operatori della filiera che si interfacciano con Enti Locali, Enti di Governo d'ambito e utenze. Sono dunque gli operatori con più visibilità e continuità all'interno del ciclo di gestione.

La banca dati Utilitatis individua per ciascun Comune il relativo gestore attivo nel segmento di raccolta dei rifiuti urbani, ha raggiunto una copertura pari all'83% dei Comuni italiani, rappresentativi del 92% della popolazione nazionale e del 94% dei rifiuti urbani raccolti.

Per i Comuni di cui non è stato possibile individuare il gestore, si presume che il servizio venga gestito da soggetti privati, appaltatori del servizio, o direttamente dai Comuni con proprio personale e propri mezzi, gestione in economia.

Il settore è caratterizzato da una significativa frammentazione gestionale, soprattutto nelle aree Centro-Meridionali, ma anche nelle Regioni settentrionali come il territorio della Lombardia. I gestori che operano su territori sovra-provinciali o provinciali si identificano in poche Regioni particolare in Toscana.

FIGURA 2
ESEMPI DI TIPOLOGIA DI GESTIONI

I gestori attivi nel segmento della raccolta e nel ciclo integrato, oltre a differenziarsi per dimensione del territorio servito e livello di integrazione delle fasi che compongono il ciclo dei rifiuti urbani, possono essere esaminati anche rispetto alla tipologia di compagine societaria e alle modalità di affidamento.

Dal punto di vista della compagine societaria, a livello nazionale prevale la presenza di operatori totalmente pubblici (40% in termini di abitanti serviti), le aziende quotate o controllate da società quotate a controllo pubblico coprono un territorio corrispondente al 15% degli abitanti, mentre le società miste a capitale pubblico e privato rappresentano il 13% della popolazione; complessivamente gli operatori a partecipazione pubblica servono il 68% degli abitanti serviti.

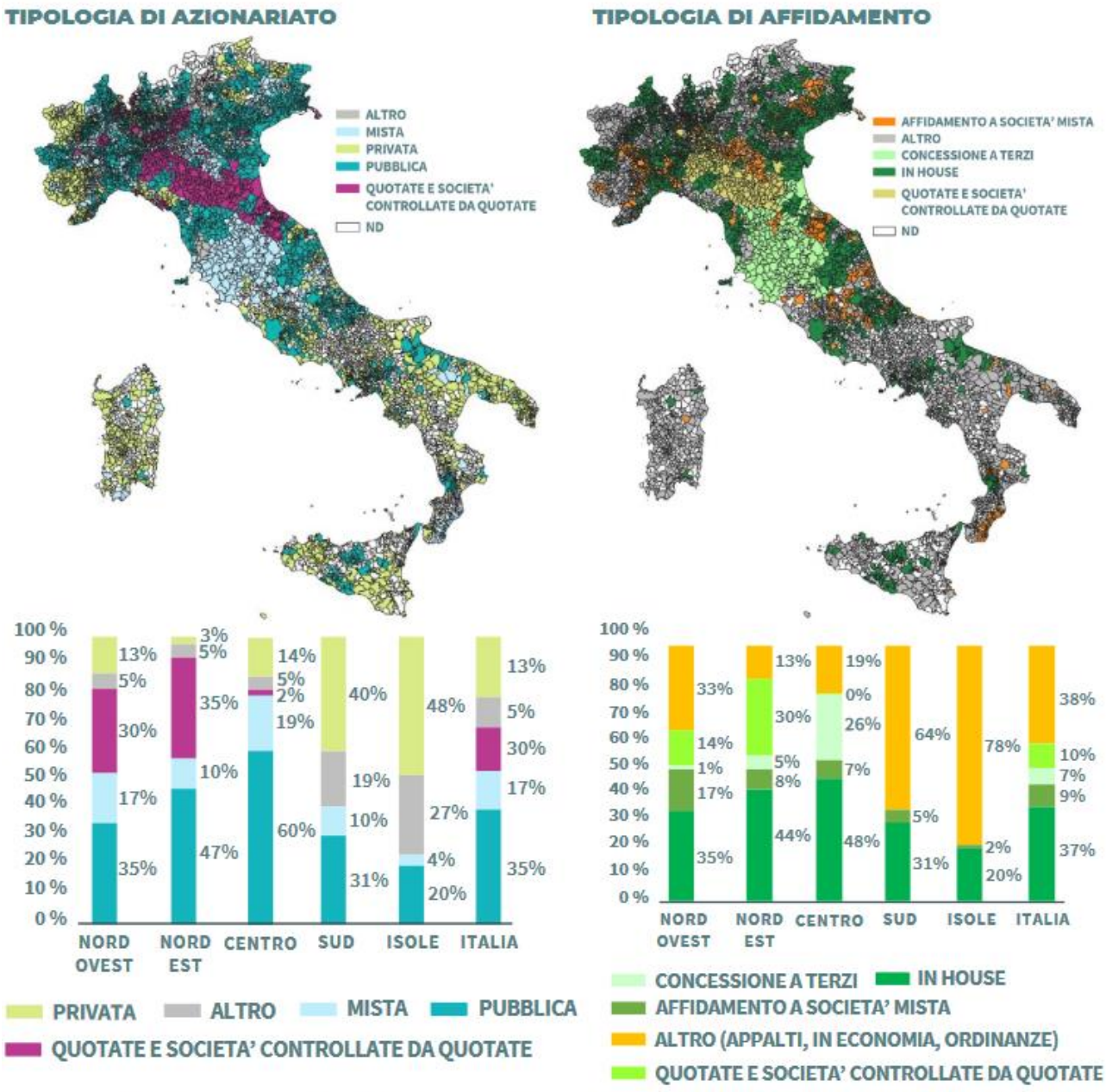
Non trascurabile il dato sul territorio gestito da operatori privati o da eventuali Comuni che gestiscono in economia il servizio, che rappresentano il 32% della popolazione nazionale.

L'analisi delle modalità di affidamento per il servizio di raccolta dei rifiuti urbani o gestione del ciclo integrato ha coinvolto diverse tipologie di azionariato e gare effettuate da Enti Locali e Enti di Governo d'ambito. Gli affidamenti "in house", gestiti interamente da enti pubblici, costituiscono il 37% della popolazione nazionale, mentre le società quotate coprono il 10%, seguite dalle società miste (9%) e le

concessioni a terzi (7%). Il restante 38% della popolazione è servito da gare d'appalto, caratterizzate da brevi durate che causano frequenti cambi di gestione. A livello geografico, le gare d'appalto sono comuni nel meridione (oltre il 70%) e nel Nord Ovest (oltre il 30%), mentre le concessioni a terzi predominano nel Centro, grazie alle Regioni Toscana ed Umbria, e sono limitate nelle zone settentrionali. Questa eterogeneità riflette le varie strategie di affidamento adottate dalle autorità locali nel contesto complesso della gestione dei rifiuti urbani in Italia.

FIGURA 3

TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTO E TIPOLOGIA DI AZIONARIATO DEGLI OPERATORI DELLA RACCOLTA E CICLO INTEGRATO E CICLO INTEGRATO [2023]



*Sono considerati territori serviti da società miste anche quelli serviti da ATI all'interno delle quali sono presenti sia società miste o pubbliche e sia società private. Sono considerati territori serviti da società quotate anche quelli in cui le società quotate erogano il servizio in ATI.

UTILITATIS
FONDAZIONE

UTILITALIA
FEDERAZIONE UTILITIES
acqua | ambiente | energia