



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

LAZIO

Giugno 2018

Indice

EXECUTIVE SUMMARY	5
1. INQUADRAMENTO TERRITORIALE	7
1.1. INFORMAZIONI DI SINTESI	7
1.2. ASSETTI GEOGRAFICI	7
1.3. ASSETTI DEMOGRAFICI	7
1.4. ASSETTI AMMINISTRATIVI	9
1.5. ASSETTI ECONOMICI	9
1.6. PRODUZIONE DEI RIFIUTI	10
2. ASSETTI ORGANIZZATIVI	11
3. ASSETTI GESTIONALI	13
3.1. NOTA METODOLOGICA.....	13
3.2. QUADRO COMPLESSIVO DELLA RILEVAZIONE	14
3.3. ANALISI DEGLI AFFIDAMENTI	14
3.3.1. <i>Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento</i>	14
3.3.2. <i>Analisi temporale degli affidamenti</i>	17
3.4. CARATTERISTICHE DEI GESTORI RILEVATI	18
3.4.1. <i>Classe dimensionale</i>	20
3.4.2. <i>Tipologia di servizio</i>	21
APPENDICE - CRONOLOGIA DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA E DELL'ASSETTO GESTIONALE	22

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Assetti geografici.....	7
Tabella 2 - Assetti demografici	7
Tabella 3 - Urbanizzazione e tipo di località abitata.....	8
Tabella 4 - Turismo	8
Tabella 5 - Assetti amministrativi	9
Tabella 6 - Comuni e popolazione per classi dimensionali	9
Tabella 7 - Assetti economici	10
Tabella 8 - Produzione dei rifiuti urbani	10
Tabella 9 - Sintesi dell'assetto territoriale a livello regionale	12
Tabella 10 - Inquadramento delle gestioni.....	14
Tabella 11 - Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate	15
Tabella 12 - Anno di inizio dell'affidamento.....	17
Tabella 13 - Anno di fine dell'affidamento	17
Tabella 14 - Durata dell'affidamento.....	17
Tabella 15 - Rilevazione dei gestori	18
Tabella 16 - Analisi per classe dimensionale	20
Tabella 17 - Analisi per tipologia di servizio	21

Indice delle figure

Figura 1 - Ambiti Territoriali Ottimali del Lazio	11
Figura 2 - Modalità affidamento su base comunale e demografica.....	16
Figura 3 - Rilevanza territoriale degli affidamenti su base comunale e demografica	16
Figura 4 - Gestori del Servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani.....	20
Figura 5 - Cronologia degli assetti normativi e gestionali e relativa comparazione.....	22

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

Prima di entrare nel merito degli assetti organizzativi e gestionali dei servizi di raccolta, trasporto e spazzamento della filiera dei rifiuti del Lazio, è opportuno considerare il contesto territoriale ed economico-produttivo, nonché la situazione demografica ed urbanistica della Regione, elementi che esercitano una rilevante influenza sulle scelte in materia. 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 prescindendo dalle condizioni del territorio di riferimento. È necessario, invece, modellare tali scelte rispetto alle specifiche 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 che la dimensione produttiva più efficiente risulta diversa nelle componenti a monte e a valle della filiera del servizio o a seconda delle tecniche impiegate.

La Regione Lazio si presenta in prevalenza collinare (il 54% del territorio), per il resto montagnosa (il 26%) e pianeggiante (20%). La popolazione, però, è distribuita in misura diversa e si concentra in larga maggioranza in pianura (60,5%) e in misura rilevante nelle aree collinari (34%). L'assetto amministrativo della Regione è costituito da una Città metropolitana e da quattro province (Viterbo, Rieti, Latina e Frosinone). La popolazione è distribuita in modo assai poco omogeneo: per il 74% risiede nella Città metropolitana di Roma, per il resto è collocata in misura sostanzialmente equilibrata tra le altre Province, con l'eccezione di Rieti che, per effetto del carattere montagnoso del territorio, presenta un minor numero di abitanti. Ciò è confermato dal dato sulla densità abitativa, pari in media a 342 ab/Kmq, radicalmente diverso tra la Città metropolitana di Roma (812 ab/Kmq) e le quattro Province in cui ci si atesta su valori nettamente inferiori, che vanno dai 255 ab/Kmq di Latina ai 57 ab/Kmq di Rieti. Anche il grado di urbanizzazione risente di questa situazione. La grande maggioranza dei Comuni (quasi l'80%) presenta un grado di urbanizzazione basso e solo lo 0,5% un grado di urbanizzazione alto. Tuttavia, in rapporto alla popolazione, le grandezze si invertono drasticamente in quanto il 51% degli abitanti è collocato in Comuni con grado di urbanizzazione alto e il 30% in Comuni con grado di urbanizzazione medio. Il turismo, infine, influenza in misura sensibile la struttura demografica, considerando che il numero di arrivi incide per il 194% della popolazione; un valore nettamente superiore sia al dato medio del Centro Italia sia a quello nazionale. Anche la ripartizione dei Comuni per classe dimensionale risente in misura decisiva dell'assetto baricentrico della Regione, orientato sulla capitale. Quelli di piccole dimensioni, fino a 15 mila abitanti rappresentano l'86% con una popolazione dell'18,5% del totale; i più grandi sono meno del 3% ma in essi risiede il 61% degli abitanti.

Quanto, infine, alla situazione economica, si deve innanzitutto rilevare che il PIL del Lazio, pari a 186 mld/euro, costituisce l'11% di quello nazionale e che il suo valore pro-capite (31,6 migl/euro) si colloca al di sopra sia del valore dell'Italia centrale (29,9 migl/euro), sia di quello italiano (27,7 migl/euro). Anche sotto il profilo della struttura imprenditoriale, il Lazio è situato in posizione elevata tanto come numero di imprese (il 45% di quelle dell'Italia centrale e il 10% di quelle nazionali) quanto come dinamica di crescita di nuove imprese. Analogamente, gli occupati sono il 51% rispetto al totale del Centro e oltre l'11% in confronto al dato nazionale, con una crescita nell'ultimo anno del 2,7% (quella nazionale è stata dell'1,3%). Il reddito medio dei lavoratori dipendenti, infine, pari a 25 migl/euro, è più alto sia di quello della circoscrizione geografica di riferimento sia del valore nazionale.

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, è da porre 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 di 513 Kg/ab., inferiore a quello del Centro (548 Kg/ab.), ma superiore a quello nazionale (497 Kg/ab.). Elemento caratterizzante, in negativo, della Regione riguarda il modesto risultato nella raccolta differenziata con una percentuale del 42%, di gran lunga

inferiore ai *target* fissati dalla legge e molto al di sotto sia al risultato del Centro (48,6%), sia a quello nazionale (52,5%).

I dati poco incoraggianti in materia di produzione e gestione dei rifiuti, ancora distanti da quanto previsto dalla disciplina europea e nazionale, trovano un'interpretazione nei ritardi presenti sia sul terreno degli assetti normativi e organizzativi, sia sul piano gestionale. Innanzitutto è da sottolineare che la disciplina di riferimento, vale a dire la LR 27/1998, è ancora basata sul D.Lgs 22/1997 ed è dunque precedente, non solo alle più recenti disposizioni relative all'organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, che comprendono i rifiuti (art. 3-bis DL 138/2011 e smi), ma anche al cd Codice dell'Ambiente (D.lgs 152/2006). Il successivo PRGR ha individuato i territori provinciali quali perimetrazioni degli ATO ma, non facendo riferimento al Codice dell'Ambiente ed alle disposizioni ad esso successive, non è stato previsto l'obbligo di istituire Autorità d'ambito, né Enti di governo degli ambiti successivamente alla soppressione delle Autorità stesse. In tale norma regionale ci si è limitati a prevedere che i Comuni appartenenti a ciascun Ambito (o sotto-Ambito ove previsto) disciplinino i loro rapporti tramite una "Convenzione di cooperazione" istituendo all'uopo le "Conferenze dei sindaci". Non risulta, al momento che né le Convenzioni di cooperazione né le Conferenze dei sindaci siano state costituite. La conseguenza è che gli affidamenti non hanno fatto riferimento né agli ambiti né ai sotto-ambiti che alcune province (Rieti e Latina) hanno previsto nei loro piani per l'organizzazione del servizio dei rifiuti.

Inevitabile, dunque, che l'osservazione degli assetti gestionali (riferita a un campione rappresentativo del 72% della popolazione) faccia emergere una situazione di accentuata frammentazione, con un numero di affidamenti sostanzialmente pari al numero dei gestori e non molto al di sotto del numero dei Comuni serviti (con riferimento al campione suddetto: 32 affidamenti, 28 gestori, 40 Comuni). Ogni singolo operatore serve in media 150 mila abitanti, ma depurando questo valore del dato dell'AMA di Roma che gestisce 2,9 milioni di abitanti, il dato medio regionale scende a circa 50 mila abitanti.

Circa le modalità di affidamento emerge che, con riferimento al numero dei Comuni, prevale nettamente la gara (70%) rispetto all'*in house* (27,5%), ma considerando la popolazione servita il fenomeno acquisisce una valenza opposta e l'*in house* (che costituisce, in particolare, la forma di affidamento dell'AMA di Roma) rappresenta oltre l'81% del totale. La situazione di accentuata frammentazione si riscontra anche dall'osservazione dell'estensione territoriale degli affidamenti i quali sono prevalentemente su base comunale, sia in termini di numero (77,5%), sia, soprattutto, con riferimento alla popolazione servita (99%). Quanto, infine, alle durate, dai dati del campione risulta che quelle al di sotto dei tre anni sono sostanzialmente marginali (poco più del 5%) e prevalgono nettamente (82%) i casi compresi tra 4 e 7 anni; mentre gli affidamenti con durata superiore (8-15 anni) hanno un peso minore.

1. Inquadramento territoriale

1.1. Informazioni di sintesi

- Popolazione 5.898.124 ab.
- Superficie 17.232,29 km²
- Densità abitativa 342 ab./km²
- Numero di famiglie (valori assoluti) 2.354.273
- Componenti per famiglia (valori medi) 2,33
- Numero dei comuni 378

1.2. Assetti geografici

Il territorio del Lazio si presenta per poco più della metà collinare (54%), mentre il restante territorio vede una lieve prevalenza delle aree montuose rispetto a quelle pianeggianti. La popolazione è distribuita maggiormente in pianura e collina mentre solo in modo residuale in montagna. Sull'intero territorio sono presenti 77 parchi e aree naturali protette che ricomprendono poco più di un terzo dei comuni del Lazio.

Tabella 1 - Assetti geografici

Zone altimetriche (% superficie)	
Montagna	26,1
Collina	54
Pianura	19,9
Zone altimetriche (% popolazione residente)	
Montagna	5,2
Collina	34,3
Pianura	60,5
Parchi e aree naturali protette (valori assoluti)	77
Comuni con parchi e aree naturali protette (%)	37,3

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 Lazio si estende su una superficie di 17.232,29 km², accoglie una popolazione di circa 5.898.124 abitanti distribuita in cinque Province (Viterbo – Rieti – Roma – Latina – Frosinone) con una densità media pari a 342 (abitanti/km²), che risulta, tuttavia, ripartita in maniera poco omogenea, concentrandosi oltre il 70% della popolazione regionale sul territorio della Città metropolitana di Roma. Sono presenti circa 2.354.273 famiglie con un numero di componenti medio pari a 2,33 per famiglia.

Tabella 2 - Assetti demografici

Popolazione	
Lazio	5.898.124 ab.
Viterbo	319.008 ab.
Rieti	157.420 ab.
Roma	4.353.738ab.

Latina	574.891 ab.
Frosinone	493.067 ab.
Densità	
Lazio	342 ab./km ²
Viterbo	88 ab./km ²
Rieti	57 ab./km ²
Roma	812 ab./km ²
Latina	255 ab./km ²
Frosinone	152 ab./km ²
Numero di famiglie (valori assoluti)	2.354.273
N. componenti per famiglia (valori medi)	2,33

Fonte: ISTAT (2011, 2017)

Box 1: Urbanizzazione

La maggior parte dei comuni laziali presenta un basso grado di urbanizzazione ed è caratterizzato da una scarsa quantità di abitati, che, invece, tendono a concentrarsi nei comuni altamente urbanizzati, che, tuttavia, rappresentano neanche l'1% del totale. Quasi la totalità delle abitazioni si concentra nei centri abitati (90,01%), mentre solo in modo residuale nelle case sparse e nei nuclei abitati.

Tabella 3 - Urbanizzazione e tipo di località abitata

Comuni (%)	
Grado di urbanizzazione alto	0,5
Grado di urbanizzazione medio	20,1
Grado di urbanizzazione basso	79,4
Popolazione (%)	
Grado di urbanizzazione alto	50,9
Grado di urbanizzazione medio	29,4
Grado di urbanizzazione basso	19,7
Abitazioni (%)	
Centri abitati	90,01
Nuclei abitati	3,43
Case sparse	6,56

Fonte: ISTAT (2011, 2016)

Nota: 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

L'incidenza degli arrivi sulla popolazione residente del Lazio è pari al 193,61%. Nella tabella che segue sono, inoltre, riportati i valori relativi alla permanenza media e alla pressione turistica.

Nel 2017 la spesa dei visitatori del Lazio è cresciuta più della media italiana, raggiungendo circa il 18% del totale nazionale.

Tabella 4 - Turismo

Arrivi (% popolazione residente)	193,61%
Permanenza media (gg)	2,81gg
Pressione turistica*	5,44

*numero di presenze per abitante

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano (2017)

1.4. Assetti amministrativi

Il Lazio è ripartito in 4 Province alle quali si aggiunge la Città Metropolitana di Roma. Le unioni di comuni (20 nel totale) sono distribuite in 3 Province (9 per Frosinone, 5 per Rieti, 6 per Roma) e comprendono circa 101 comuni (26,7% sul totale dei comuni regionali), con una popolazione residente pari a 209.792 (3,55% della popolazione regionale) e una superficie pari a 2.180,01 km² (12,65% della superficie regionale).

Le comunità montane sono 22 e sono distribuite in modo abbastanza uniforme tra le 5 aree vaste.

Tabella 5 - Assetti amministrativi	
Province	4
Città metropolitana	Roma
Comuni	
Totale	378
Viterbo	60
Rieti	73
Città metropolitana	121
Latina	33
Frosinone	91
Unione di Comuni	
Totale	20
Comuni aderenti (%)	26,7
Comunità montane	22

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

Box 3: Comuni e popolazione per classi dimensionali

Nella tabella successiva sono stati ripartiti i comuni in virtù della propria classe dimensionale e della relativa popolazione residente.

Il Lazio è caratterizzato da un'elevata presenza di Comuni di piccole dimensioni, nei quali risiede inoltre una bassa percentuale della popolazione che, invece, è concentrata nei grandi centri abitati.

Tabella 6 - Comuni e popolazione per classi dimensionali				
Classi dimensionali	Comuni		Popolazione	
	n.	%	n.	%
Meno di 5.000 abitanti	252	66,67	446.251	7,57
5.001 – 15.000 abitanti	72	19,04	643.487	10,91
15.001 – 30.000 abitanti	27	7,14	552.139	9,36
30.001 – 50.000 abitanti	16	4,23	666.789	11,31
Più di 50.000 abitanti	11	2,92	3.589.458	60,85
TOTALE	378	100	5.898.124	100

Fonte: Rielaborazione su dati ISTAT (2017)

1.5. Assetti economici

Il Pil del Lazio è pari a 185.935 milioni di euro (passando dal -2% nel 2013 al +1% nel 2016) mentre il Pil pro capite ammonta a circa 31mila euro. Inoltre, il Lazio si attesta tra le prime regioni italiane per nascita di imprese: nel Lazio, sono presenti circa il 9,8% delle imprese nazionali e l'11,18% del numero degli addetti nazionali. Gli occupati aumentano del 2,7% contro una media nazionale del 1,3%, inoltre, anche il reddito medio dei lavoratori dipendenti risulta essere più alto del dato nazionale.

Tabella 7 - Assetti economici

	Regione	Centro	Italia
PIL (milioni di euro)	185.935	360,503	1.680.523
PIL pro capite (migliaia di euro)	31,6	29,9	27,7
Numero di imprese	426.322	939.157	4.338.085
Numero di addetti	1.822.292	3.563.913	16.289.875
Fatturato per addetto (valori medi, migliaia di euro)	309,2	220,9	188,9
Valore aggiunto per addetto (valori medi, migliaia di euro)	48,1	43,5	44
Tasso di occupazione	60,9	62,8	58,0
Reddito medio dei lavoratori dipendenti (migliaia di euro)	25,2	23,7	22,9

Fonte: Anuario statistico italiano (2017); EUROSTAT, Ministero dell'Economia e delle Finanze

1.6. Produzione dei rifiuti

La produzione di RU pro capite annua è pari a 512,96 kg/ab (maggiore della media nazionale pari a 497,06 kg/ab ma inferiore al dato medio del Centro Italia) per un totale di 3.025.497,140 tonnellate di rifiuti urbani annui che corrispondono a circa il 10% dei rifiuti nazionali. Confrontando la produzione di rifiuti nel Lazio con la media nazionale pari a 1.505.830,23 tonnellate, il Lazio risulta esserne molto al di sopra. Si evidenzia che la percentuale della raccolta differenziata non raggiunge il 50% e, tenendo conto della quantità di rifiuti prodotti, si dovrebbero raggiungere soglie più elevate (infatti non raggiunge nemmeno il dato medio per il Centro Italia).

Tabella 8 - Produzione dei rifiuti urbani

	Regione	Centro	Italia
Produzione RU totale annua (tonnellate)	3.025.497,140	6.613.602,08	30.116.604,564
Produzione RU pro capite annua (kg/ab.)	512,96	548,05	497,06
% di raccolta differenziata	42,37	48,60	52,54

Fonte: Rapporto rifiuti urbani ISPRA(2016)

2. Assetti organizzativi

La Legge Regionale 9 luglio 1998 n. 27 disciplina l'assetto del servizio di gestione dei rifiuti urbani non pericolosi demandando al Piano Regionale di gestione rifiuti "l'individuazione di eventuali ambiti territoriali ottimali (...) in deroga all'ambito provinciale definito dall'articolo 23 del D.Lgs. 22/1997"³ (cfr. art. 7, comma 3, lett. a della L.R. 27/1998). Il Piano di Gestione dei Rifiuti del Lazio, approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale del 18 gennaio 2012, n. 14, individua i seguenti ATO, tutti corrispondenti, in linea di massima, ai relativi perimetri provinciali:

1. ATO Frosinone
2. ATO Latina
3. ATO Rieti
4. ATO Roma
5. ATO Viterbo

Si precisa che:

- 4 comuni della provincia di Latina (Castelforte, Gaeta, Minturno, SS. Cosma e Damiano e Spigno Saturnia) ricadono nell'ATO Frosinone;
- 2 comuni appartenenti alla Città metropolitana di Roma (Anzio e Nettuno) ricadono nell'ATO Latina;
- 2 comuni della provincia di Frosinone (Anagni e Paliano) ricadono nell'ATO Roma.

La figura a lato fornisce una rappresentazione cartografica dell'assetto descritto.

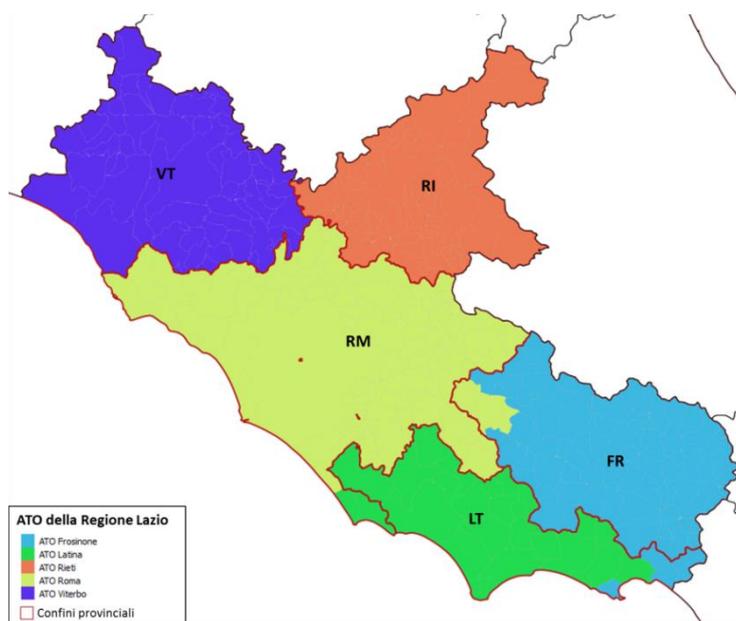


Figura 1 - Ambiti Territoriali Ottimali del Lazio

La legge regionale che regola il settore rifiuti nel Lazio (L.R. 27/1198) era stata adottata in attuazione del D.Lgs. 22/1997⁴ il quale, a differenza del Codice dell'Ambiente attualmente vigente, non prevedeva l'obbligo di istituire le autorità d'ambito. Al fine di garantire la gestione unitaria dei rifiuti urbani non

³ Art. 23 D.Lgs. 22/1997:

1. Salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le Province. In tali ambiti territoriali ottimali le Province assicurano una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predispongono piani di gestione dei rifiuti, sentiti i Comuni, in applicazione degli indirizzi e delle prescrizioni del presente decreto.
2. Per esigenze tecniche o di efficienza nella gestione dei rifiuti urbani, le Province possono autorizzare gestioni anche a livello sub-provinciale purché, anche in tali ambiti territoriali sia superata la frammentazione della gestione.
3. I comuni di ciascun ambito territoriale ottimale di cui al comma 1, entro il termine perentorio di sei mesi dalla delimitazione dell'ambito medesimo, organizzano la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità.
4. I comuni provvedono alla gestione dei rifiuti urbani mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n.498.
5. Per le finalità di cui ai commi 1, 2 e 3 le province, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, coordinano, sulla base della legge regionale adottata ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale. Nei casi in cui la forma di cooperazione sia attuata per gli effetti dell'articolo 24 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le province individuano gli enti locali partecipanti, l'ente locale responsabile del coordinamento, gli adempimenti ed i termini previsti per l'assicurazione delle convenzioni di cui all'articolo 24, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142. Dette convenzioni determinano in particolare le procedure che dovranno essere adottate per l'assegnazione del servizio di gestione dei rifiuti, le forme di vigilanza e di controllo, nonché gli altri elementi indicati all'articolo 24, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142. Decorso inutilmente il predetto termine le regioni e le province autonome provvedono in sostituzione degli enti inadempienti.

⁴ Abrogato dal D.Lgs. 3 APRILE 2006, N. 152.

pericolosi, l'art 12 della L.R. 27/1998 disponeva che le province ed i comuni ricadenti in ciascun ambito o sotto-ambito territoriale ottimale, stipulassero apposita convenzione denominata "convenzione di cooperazione", istituendo la "Conferenza dei sindaci", sotto il coordinamento del presidente delle rispettive province. Non risultano informazioni in merito all'avvenuta sottoscrizione di tali convenzioni, né tantomeno le Conferenze dei sindaci sono mai state individuate formalmente quali enti di governo degli ATO laziali.

Ne consegue che l'obbligo di individuazione degli enti di governo non risulta al momento eseguito da parte della Regione Lazio. Come riportato, infatti, all'interno del citato Piano regionale, "con disposizione di legge successiva (...) la Regione Lazio provvederà ad attribuire le funzioni già esercitate dalle Autorità di cui all'art. 202 del decreto legislativo n. 152 del 2006 a soggetto da definirsi". Si segnala, a tal proposito, la Deliberazione di Giunta Regionale del 21 febbraio 2017, n. 75, recante la Proposta di Legge N. 369 del 24 febbraio 2017 di iniziativa della Giunta Regionale "Modifiche alla Legge Regionale 9 luglio 1998, n. 27 – Disciplina regionale della gestione dei rifiuti", attualmente all'esame delle competenti commissioni consiliari.

Tabella 9 - Sintesi dell'assetto territoriale a livello regionale		
Denominazione ATO	Categoria dimensionale	Ente di governo
ATO Frosinone	Provinciale	non individuato
ATO Latina	Provinciale	non individuato
ATO Rieti	Provinciale	non individuato
ATO Roma	Provinciale	non individuato
ATO Viterbo	Provinciale	non individuato

Per quanto concerne l'organizzazione dei servizi all'interno degli ATO, l'art. 11 comma 2 lett. d) della stessa L.R. 27/1998 prevede che eventuali sotto-ambiti per la gestione unitaria dei rifiuti urbani non pericolosi possano essere individuati all'interno dei Piani Provinciali, qualora ricorrano esigenze di carattere tecnico. La norma dispone che tali bacini debbano, in ogni caso, essere di dimensioni tali da assicurare un'unitaria ed adeguata dimensione gestionale. Alcune province laziali avevano recepito tale possibilità all'interno della rispettiva pianificazione provinciale.⁵ Tuttavia, l'analisi degli affidamenti riportata nel capitolo successivo sembra non far emergere alcun riscontro a livello operativo.

Box 4 Atti e documenti di riferimento

Legge Regionale 9 luglio 1998, n. 27, "Disciplina regionale della gestione dei rifiuti", come modificata dalle LL.RR. 10/2001, 26/2003, 23/2006

Piano di Gestione dei Rifiuti del Lazio, approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale del 18 gennaio 2012, n. 14

⁵ Ci si riferisce, in particolare, alla Province di Rieti (Piano Provinciale per l'organizzazione dei servizi di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilabili – 2008) e alla Provincia di Latina (Delibera del Consiglio Provinciale n. 12 del 10 maggio 2016 – Proposta di aggiornamento del Piano Provinciale dei rifiuti)

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.

La rilevazione è stata effettuata fra gennaio e febbraio 2018, per cui le informazioni di seguito riportate non tengono conto di eventuali modifiche dell'assetto gestionale verificatesi più recentemente.

I dati a disposizione e il grado di completezza e aggiornamento delle fonti consultate hanno permesso un approfondimento di analisi riferita, al momento, a 40 comuni appartenenti ai 5 ATO provinciali, corrispondenti a poco più del 70% della popolazione regionale. I dati saranno comunque integrati nelle versioni successive del presente rapporto.

Le principali fonti utilizzate per la rilevazione sono il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani del 2012, gli atti e provvedimenti amministrativi dei Comuni (deliberazioni di Giunta Comunale, deliberazioni di Consiglio Comunale, determinazioni dirigenziali, etc.) ed i bilanci di esercizio dei gestori.

3.2. Quadro complessivo della rilevazione

L'osservazione di cui alla presente sezione è stata condotta su un campione di 40 comuni, di cui 24 con popolazione maggiore di 30.000 abitanti con una copertura demografica pari al 71,78% della popolazione regionale.

La tabella che segue sintetizza il quadro complessivo degli assetti operativi rilevati per il servizio rifiuti nel Lazio.

Tabella 10 - Inquadramento delle gestioni						
ATO	N° affidamenti rilevati	N° gestori rilevati	N° comuni serviti	Copertura Comuni [Comuni serviti/Comuni tot.]	Popolazione servita (ab.)	Copertura popolazione [Popolazione servita/Popolazione tot.]
Frosinone	4	4	4	4,26%	106.656	20,59%
Latina	8	7	8	26,67%	437.949	70,16%
Rieti	2	2	10	13,70%	9.956	6,32%
Roma	16	15	16	13,22%	3.598.316	84,08%
Viterbo	2	1	2	3,33%	80.942	25,37%
LAZIO	32	28*	40	10,58%	4.233.819	71,78%

Fonte: Ns elaborazioni

* Si noti che il numero di gestori rilevati a livello regionale non necessariamente corrisponde alla somma dei valori in colonna, poiché uno stesso gestore può operare in riferimento ad affidamenti diversi ancorché insistenti nel medesimo ATO. Per un dettaglio sui gestori rilevati, si rimanda alla tabella successiva.

Dai dati in tabella emerge innanzitutto l'elevato rapporto tra il numero di affidamenti rilevati e numero di comuni oggetto di analisi, il che condurrebbe a ipotizzare un elevato grado di frammentazione degli assetti operativi del servizio rifiuti.

In generale, sulla base del campione di riferimento è possibile affermare che nel Lazio un singolo operatore gestisce in media un bacino di utenza di circa 150mila abitanti. Tuttavia, allo stato attuale della rilevazione, tale dato risulta falsato dalla presenza nel panel di riferimento dell'affidamento ad AMA SpA, azienda che da sola gestisce un bacino di 2.873.494 abitanti (il dato medio regionale, escludendo tale affidamento scende a circa 50mila abitanti).

3.3. Analisi degli affidamenti

3.3.1. Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento

La tabella seguente sintetizza la ripartizione dei dati di cui sopra rispetto 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 ⁷	Comunale	Sovracomunale
ATO Frosinone	100,00%	-	-	-	-	100,00%	-
ATO Latina	50,00%	37,50%	-	-	12,50%	100,00%	-
ATO Rieti	100,00%	-	-	-	-	10,00%	90,00%
ATO Roma	50,00%	50,00%	-	-	-	100,00%	-
ATO Viterbo	100,00%	-	-	-	-	100,00%	-

Fonte: Ns elaborazioni

Per quanto riguarda la modalità di affidamento, a livello regionale, l'esternalizzazione tramite procedura ad evidenza pubblica è la modalità di affidamento più diffusa e in 3 ATO su 5 (Frosinone, Rieti e Viterbo) non si ravvisano scelte diverse. L'ATO Roma vede, invece, un'equa ripartizione tra comuni che affidano la gestione del servizio tramite gara e affidamenti in house, mentre nell'ATO Latina uno degli affidamenti censiti è stato disposto in via diretta per ragioni di urgenza.

Per ciò che concerne l'estensione territoriale degli affidamenti, sono stati individuati comuni con affidamenti sovracomunali solo ed esclusivamente nell'ATO Rieti, dove uno dei due affidamenti rilevati è stato disposto da una comunità montana.⁸

I grafici che seguono rappresentano i dati di cui sopra aggregati su base regionale e distribuiti per numero di comuni e popolazione.

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".

⁷ Es.: cottimo fiduciario, ordinanza contingibile e urgente, ecc.

⁸ Comunità montana del Turano, composta da 4 comuni che sommano complessivamente poco più di 1.000 abitanti.

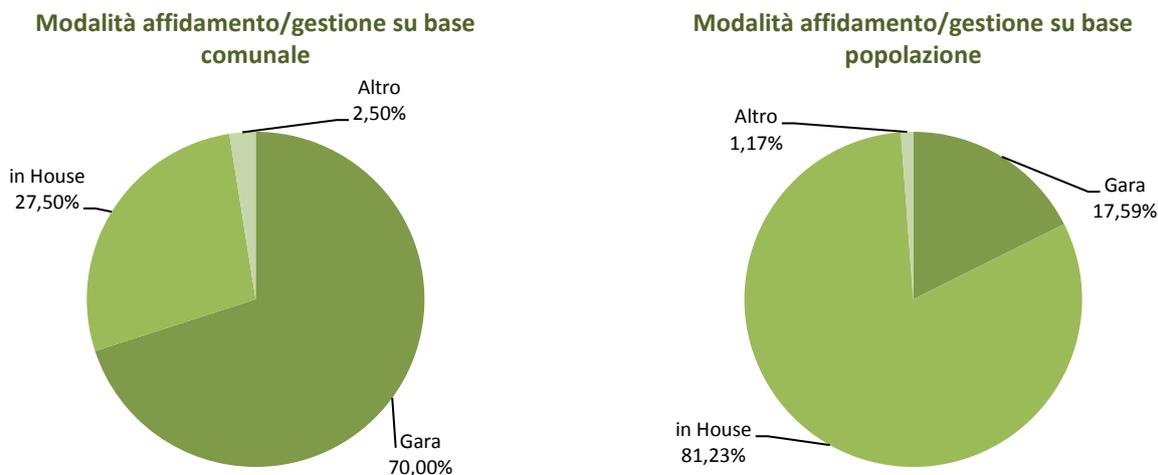


Figura 2 - Modalità affidamento su base comunale e demografica

Se solo un terzo dei comuni affida il servizio a società *in house*, lo stesso dato calcolato su basi demografiche fa emergere che oltre l'80% della popolazione esaminata è servita da aziende in house. L'inversione del dato sulle modalità di affidamento è dovuto alle asimmetrie demografiche (come già detto tra tali aziende si annovera, infatti, anche AMA, società in house di Roma Capitale).

I grafici che seguono confermano l'elevata frammentazione operativa del servizio: solo il 22,5% dei comuni mappati ha optato per una gestione associata. Una conferma ancora più evidente si ottiene effettuando la stessa analisi sul totale della popolazione, in quanto gli affidamenti di portata sovracomunale interessano meno dell'1% della popolazione.

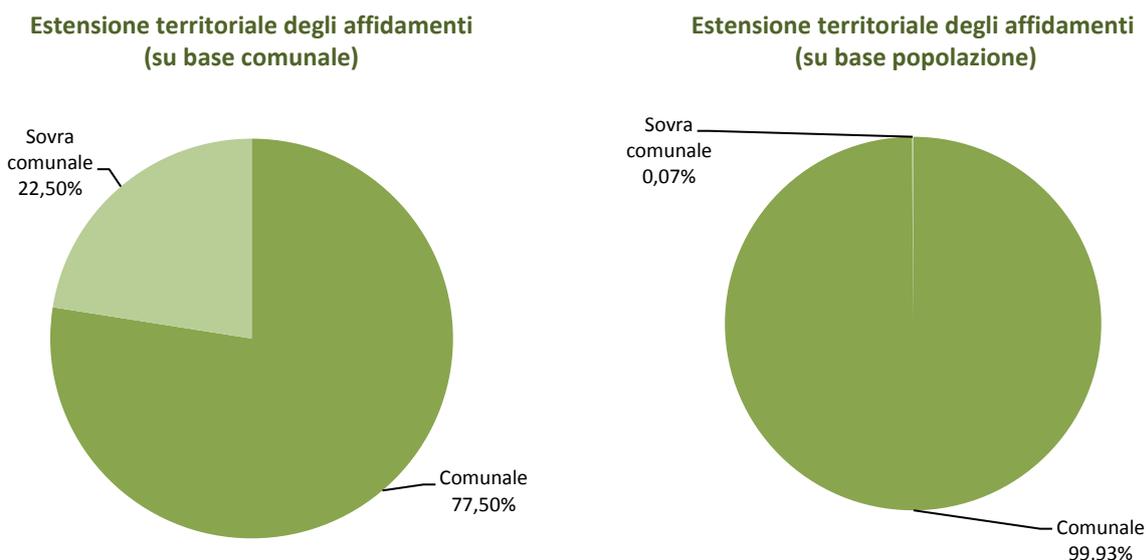


Figura 3 - Rilevanza territoriale degli affidamenti su base comunale e demografica

3.3.2. Analisi temporale degli affidamenti

Un primo approfondimento in merito alla tempistica degli affidamenti, riguarda le date di inizio e fine delle gestioni rilevate.

Nella tabella successiva è riportata una sintesi della tempistica relativa all'avvio degli affidamenti in essere sui territori dei comuni analizzati, come si può osservare più della metà degli affidamenti mappati hanno avuto inizio tra il 2014 e il 2015.

Tabella 12 - Anno di inizio dell'affidamento	
Data Inizio affidamento	% di comuni
2008-2013	17,95%
2014-2015	53,85%
2016-2018	28,21%
TOTALE	100,00%

Fonte: Ns elaborazioni

Fondamentalmente, gli affidamenti con una data di inizio tra il 2008 e il 2013 sono in scadenza tra il 2018 e 2019 ad eccezione di 1 comune con contratto già scaduto che ha deciso di proseguire con il medesimo affidatario in regime di *prorogatio*. Gli affidamenti aggiudicati negli anni 2014-2015 hanno come scadenza orientativamente 2019-2023; mentre gli affidamenti con data di inizio negli anni 2016-2018 hanno scadenze leggermente più lunghe. In conclusione si desume che circa il 23% dei comuni esaminati hanno affidamenti in scadenza nel prossimo anno - 2018/2019 - (ad eccezione delle proroghe), il 23,08% tra il 2020-2021 e il 53,85% presentano scadenze di tempo più lungo.

Tabella 13 - Anno di fine dell'affidamento	
Data fine affidamento	% di comuni
2017-2019	23,08%
2020-2021	23,08%
2022-2033	53,85%
TOTALE	100%

Fonte: Ns elaborazioni

Come ultima analisi è stata osservata la durata degli affidamenti che risulta prevalentemente concentrata tra i 4 e i 7 anni per la maggior parte dei comuni.

In particolar modo si consideri che, la durata degli affidamenti *in house* può far riferimento o alla durata dell'affidamento complessivo o, in mancanza, a quella dei singoli contratti intermedi. Nel caso in cui non siano state rilevate informazioni in tal senso, è stata presa in considerazione la durata della società.

Tabella 14 - Durata dell'affidamento	
Durata affidamento	% di comuni
< 1 anno	2,63%
1-3 anni	2,63%
4-7 anni	81,58%
8-15 anni	13,16%
TOTALE	100,00%

Fonte: Ns elaborazioni

3.4. Caratteristiche dei gestori rilevati

In riferimento ai 40 comuni oggetto di approfondimento e analisi, sono stati individuati i 28 gestori di cui alla tabella che segue.

Tabella 15 - Rilevazione dei gestori					
Gestore	ATO	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio
A.S.A. Tivoli S.p.A.	Roma	<i>In house</i>	1	56.603	RST SM
AMA SPA	Roma	<i>In house</i>	1	2.873.494	RST
ATI/RTI: DE VIZIA TRANSFER SPA (mandataria) - Soc. URBANSER (mandante)	Frosinone - Latina	Gara	3	131.987	RST
ATI: GESENU (mandataria) - COSP tecnoservice (mandante) – (società operativa VITERBO AMBIENTE SCARL)	Viterbo	Gara	1	13.454	RST
ATI: GESENU S.p.A (mandataria) - C.N.S Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop. (mandante) -(società operativa VITERBO AMBIENTE SCARL)	Viterbo	Gara	1	67.488	RST
ATI: GESENU S.p.A (mandataria) - Paoletti Ecologia S.r.l (mandante)- C.N.S Consorzio Nazionale Servizi Soc.Coop. (mandante)	Roma	Gara	1	78.887	RST
ATI: Soc. Camassambiente S.p.A. (mandataria) - Azienda servizi vari S.p.A. (mandante)	Roma	Gara	1	37.759	RST
R.T.I. Tekneko S.r.l. (mandataria) - F.Ili Morgante S.r.l. (mandante)	Roma	Gara	1	89.141	RST
Azienda per i beni comuni di Latina	Latina	<i>In house</i>	1	126.151	RST SM
Azienda Pluriservizi Monterotondo - A.P.M.	Roma	<i>In house</i>	1	40.813	RST
CIVITAVECCHIA SERVIZI PUBBLICI S.r.l.	Roma	<i>In house</i>	1	52.816	RST
CO.SVE.GA. S.r.l.	Roma	Gara	1	17.144	RST
Consorzio nazionale servizi scarl	Roma	Gara	1	63.268	RST
DE VIZIA TRANSFER SPA	Frosinone	Gara	1	36.460	RST
Ditta Lavorgna S.r.l. Unipersonale	Frosinone	Gara	1	21.131	RS
Formia rifiuti zero srl	Latina	<i>In house</i>	1	38.145	RST
L'Igiene Urbana srl	Roma	Gara	1	49.418	RST

Tabella 15 - Rilevazione dei gestori

Gestore	ATO	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio
Massimi Aurelio e Figli srl	Roma	Gara	1	41.174	RST
Multiservizi dei Castelli di Marino Spa	Roma	<i>In house</i>	1	43.797	RST
Progetto Ambiente spa	Latina	<i>In house</i>	1	73.934	RST
Rieco Spa	Rieti	Gara	1	6.786	RST
Sager srl	Rieti	Gara	9	3.170	RT
SERVIZI INDUSTRIALI S.R.L.	Latina	Gara	1	9.884	RST
Soc. Ambi.En.Te S.p.A	Roma	<i>In house</i>	1	38.533	RST SM
Soc. AMBROSELLI MARIA ASSUNTA S.r.l.	Frosinone	Gara	1	2.945	RST
Società Camassambiente S.p.A.	Latina	Gara	1	54.311	RST
TEKNEKO SISTEMI ECOLOGICI SRL	Roma, Latina	1. Gara 2. Affidamento in via d'urgenza	2	70.107	RST
Volsca ambiente e servizi spa	Roma	<i>In house</i>	2	95.019	RST ⁹

Tra i gestori sopracitati sono stati individuati i seguenti casi di ATI/RTI:

- A.T.I: GESENU (mandataria) - COSP tecnoservice (mandante);
- A.T.I: GESENU (mandataria) - C.N.S (mandante);
- A.T.I: Camassambiente (mandataria) - Azienda servizi vari (mandante);
- A.T.I: GESENU (mandataria) - Paoletti Ecologia S.r.l (mandante)- C.N.S (mandante);
- A.T.I/RTI: Soc. DE VIZIA TRANSFER SpA (Mandataria) - Soc. URBANSER (mandante)
- R.T.I: Tekneko S.r.l. - F.Ili Morgante S.r.l.

Si rileva che determinati gestori operano sia singolarmente che in ATI. In considerazione di ciò i gestori effettivi risultano 24 ma solo per 21¹⁰ è stato possibile reperire informazioni economiche – patrimoniali relative all'anno 2016. Il servizio di igiene urbana è svolto, nella maggior parte dei casi, dai gestori che hanno ottenuto l'affidamento, tuttavia in alcuni casi il servizio è svolto da una società interamente partecipata dall'ATI aggiudicataria.

⁹ Il servizio di smaltimento è riferito solo ad un comune.

¹⁰ Mancano i dati per tre società in quanto la "CIVITAVECCHIA SERVIZI PUBBLICI - SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA" è stata costituita nel dicembre 2016, la "AZIENDA PER I BENI COMUNI DI LATINA" nel 2017 mentre per la "CAMASSAMBIENTE S.P.A." si riscontrano problemi per la reperibilità dei dati.

Si noti che solo un gestore è titolare di affidamento di livello sovracomunale; negli altri casi in cui un singolo gestore serve più comuni, è stato constatato che si tratta, comunque, di affidamenti distinti.

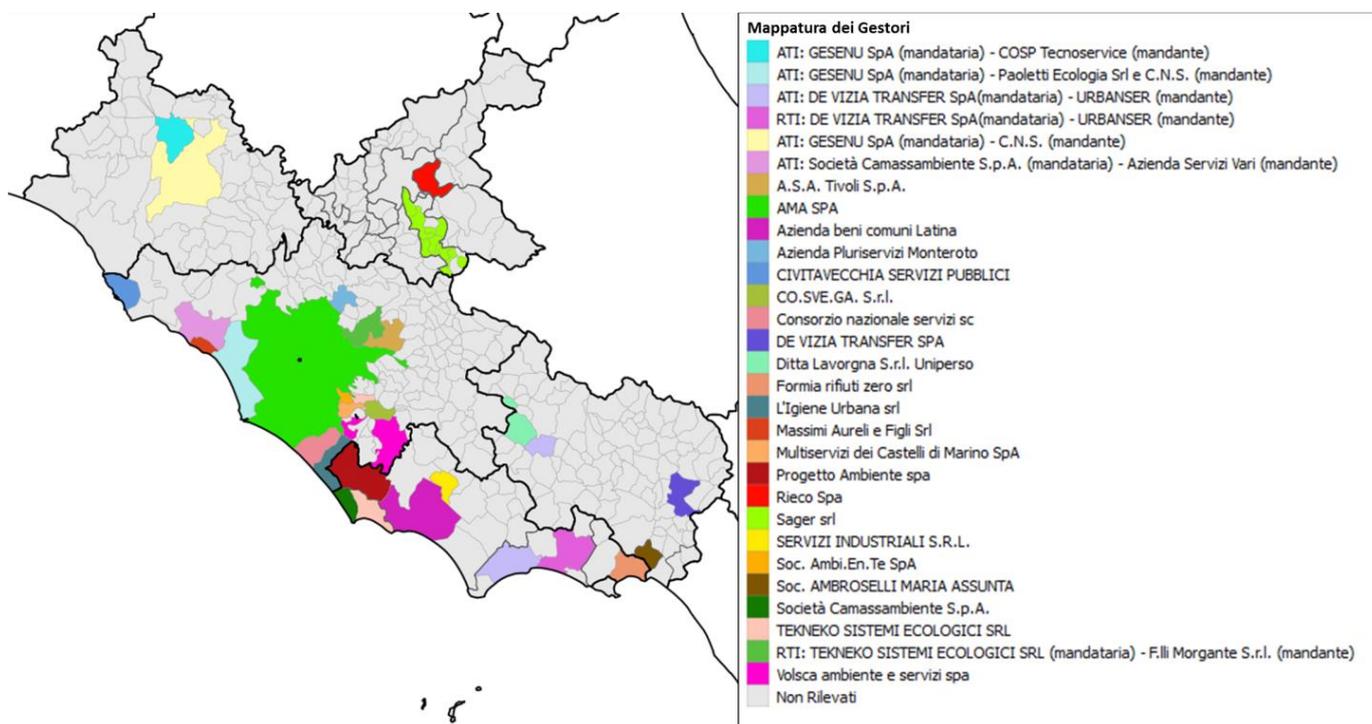


Figura 4 - Gestori del Servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani

3.4.1. Classe dimensionale¹¹

Quanto alle classi dimensionali, si nota che il tessuto produttivo del settore dell'igiene urbana nella Regione Lazio è caratterizzato dalla presenza di imprese medio-grandi, pari all'80,95% del campione esaminato. Le imprese di piccole dimensioni risultano pari al 19,05%.

Tabella 16 - Analisi per classe dimensionale		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Grande	6	28,57%
Media	11	52,38%
Piccola	4	19,05%
TOTALE	21	100,00%

¹¹ 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.

3.4.2. Tipologia di servizio¹²

Sul territorio regionale, l'operatività dei gestori è esclusivamente *monoservizio*.

Tabella 17 - Analisi per tipologia di servizio		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Monoservizio	24	100%
Multiservizi	-	-

¹² Si evidenzia che, ai fini delle analisi proposte nel presente documento, rientrano nella categoria "multiservizio", le imprese operative in più di un settore tra i seguenti: servizio di igiene ambientale, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale, energia e gas; mentre sono considerate "monoservizio" le imprese operative esclusivamente o prevalentemente nel settore del servizio di igiene ambientale

Appendice - Cronologia dell'evoluzione normativa e dell'assetto gestionale

ANNO	1997	1998	2002	2008	2010-2011	2012	2012	2013-2016	2017	2018	2019-2033
ASSETTO NORMATIVO	L.R 9/07/1998, n.27 "Disciplina regionale della gestione dei rifiuti, come modificata dalle LL.RR 10/2001, 26/2003, 23/2006						Deliberazione del Consiglio Regionale del 18/01/2012 n.14 "Piano di Gestione dei Rifiuti del Lazio" (aggiornamento): istituzione dei 5 ATO				
ASSETTO GESTIONALE				Inizio 2,56% degli affidamenti	Inizio 2,56% degli affidamenti	Inizio 5,13% degli affidamenti		Inizio 69,23% degli affidamenti	Inizio 12,83% degli affidamenti	Inizio 7,69% degli affidamenti	
								Fine 5,13% affidamenti	Fine 12,82% affidamenti	Fine 82,05% affidamenti	

Figura 5 - Cronologia degli assetti normativi e gestionali e relativa comparazione