

I dati sulla gestione dei rifiuti urbani in Italia

GREEN



EXECUTIVE SUMMARY

Utilitatis
pro acqua energia ambiente



UTILITALIA
Imprese acqua ambiente energia

Grafica e Stampa

Pubblimedia srl

Fondazione
UTILITATIS pro acqua energia ambiente

Via Ovidio, 20 - 00193 Roma
Telefono (+39) 06 68300142

utilitatis@utilitatis.org
www.utilitatis.org

Finito di stampare a ottobre 2020

Giunto alla sua VIII edizione, il Green Book 2020, a cura della Fondazione Utilitatis, si configura come la monografia più completa sul settore dei rifiuti urbani in Italia.

Alla luce del ruolo sempre più centrale che il settore ricompre nell'ambito dei nuovi obiettivi in tema di economia circolare e del contributo che il comparto può apportare allo sviluppo economico del Paese, il Green Book rappresenta uno strumento utile per gli operatori e analisti del settore.

La pubblicazione offre una panoramica sugli aspetti normativi, organizzativi ed economici della gestione del ciclo dei rifiuti urbani in Italia, con uno sguardo al contesto internazionale.

Un quadro completo ed esauriente sullo stato dell'arte e sugli scenari di sviluppo d'un settore strategico interessato da recenti cambiamenti sia sugli aspetti ambientali che sugli aspetti normativi ed industriali.

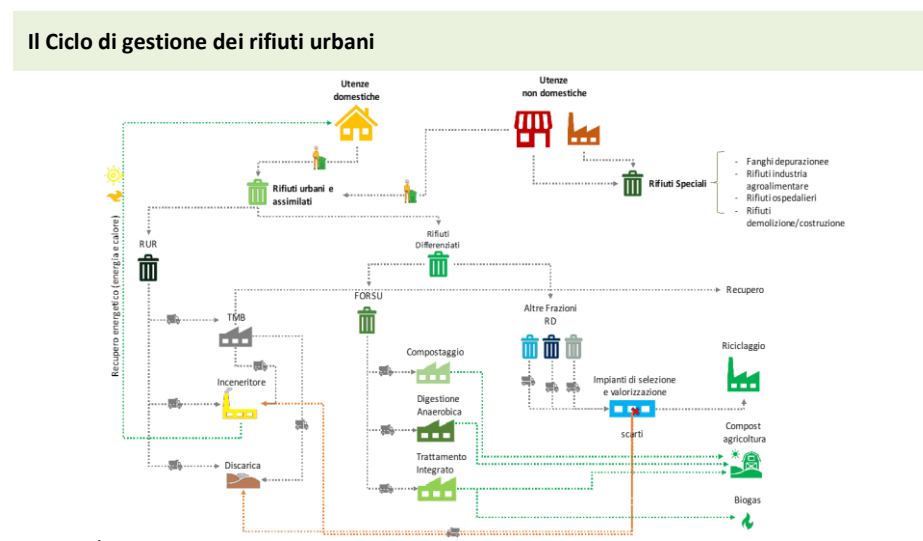
Il Green Book si suddivide in sezioni, ognuna delle quali dedicata a specifici approfondimenti:

- la prima sezione analizza il contesto normativo e organizzativo della gestione dei rifiuti urbani in Italia, evidenziando le principali novità e i futuri sviluppi del settore;
- la seconda sezione descrive lo stato attuale del servizio con focus sui modelli di *governance* locale adottati, sugli operatori del settore e sulla spesa sostenuta dalle famiglie;
- la terza sezione riporta l'approfondimento sull'aggiornamento dell'osservatorio gare Utilitatis, attraverso l'analisi dei bandi espletati su tutto il territorio nazionale per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani o parti di esso.

Il ciclo di gestione dei rifiuti urbani: 30 milioni di tonnellate annue

Nella legislazione italiana si definisce “rifiuto” qualsiasi sostanza di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi, dove per “detentore” si intende il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso. In Italia la produzione di rifiuti urbani e assimilati, secondo gli ultimi dati disponibili (ISPRA 2018), si attesta intorno alle 30milioni di tonnellate annue, mentre i rifiuti speciali ruotano intorno alle 130milioni di tonnellate. Tale proporzione è destinata a variare data la nuova definizione di rifiuti urbano prevista dai decreti di recepimento alle direttive sull’economia circolare. La distinzione tra rifiuto urbano e assimilato e rifiuto speciale è dirimente ai fini del regime di mercato in cui gli operatori si trovano ad agire: mentre la gestione dei rifiuti speciali segue le dinamiche del libero mercato, la gestione dei rifiuti urbani è regolata da regime di monopolio locale.

Il Green Book si concentra sugli aspetti del ciclo di gestione dei rifiuti urbani e assimilati e, dunque, sull’insieme di attività che interessano la raccolta, spazzamento, trasporto, avvio a recupero e smaltimento finale dei rifiuti.



Fonte: Utilitatis

Negli ultimi anni la legislazione europea ha iniziato a considerare la gestione dei rifiuti come uno dei settori chiave all’interno della strategia dell’uso efficiente e sostenibile delle risorse e non più come una questione collegata semplicemente alla salute pubblica e all’ambiente. Per questa ragione la strategia europea sull’economia circolare ha attuato la revisione delle principali direttive sui rifiuti al termine di un lungo iter istituzionale ridisegnando profondamente il quadro normativo della gestione dei rifiuti. Il raggiungimento dei nuovi ambiziosi obiettivi definiti da queste direttive renderà necessario un aggiornamento delle

Obiettivi economia circolare:

% riciclaggio
55% entro il 2025
60% entro 2030
65% entro 2035

conferimento in discarica: 10% entro i 2035, stato attuale in Italia 22%

Italia: 52/45% tasso di riciclaggio, superiore rispetto alla media europea del 47%

Dal 26 settembre in vigore i decreti attuativi delle direttive sull'economia circolare

Ultimi anni crescita della produzione di rifiuti in Europa in concomitanza con trend del PIL pro capite

strategie nazionali sia nella pianificazione territoriale del servizio sia nella sua organizzazione, insieme a uno sforzo verso una maggiore efficienza nella gestione per ottemperare ai nuovi obiettivi di riciclaggio e riduzione nell'uso delle discariche.

Le novità principali introdotte dalle nuove direttive riguardano in particolare il raggiungimento di obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani fissati al 55% entro il 2025, al 60% entro il 2030 e al 65% entro il 2035, il limite di conferimento in discarica del 10% dei rifiuti entro il 2035, il rafforzamento dei sistemi di responsabilità estesa del produttore (EPR) la definizione dei rifiuti urbani, precedentemente assente nella normativa comunitaria, che permette un confronto più equo dei dati quantitativi raccolti dai vari Paesi membri.

Per avere un'idea delle *performance* nazionali si consideri che, con riferimento al 2018, l'Italia dichiara un tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani pari al 50,8% secondo la metodologia 2 (percentuale di riciclaggio di rifiuti domestici e simili costituiti da carta, metalli, plastica e vetro e altri singoli flussi di rifiuti domestici e simili) e al 45,2% secondo la metodologia 4 (percentuale di riciclaggio del totale dei rifiuti urbani), comunque al di sopra della media Europea del 47%; mentre in termini di conferimento in discarica, la percentuale a livello nazionale risulta pari al 22%, in riduzione rispetto al 2016 (25%). Le medie nazionali nascondono tuttavia una situazione molto variegata all'interno del Paese, dove convivono realtà performanti e situazioni ancora molto lontane dalla media nazionale.

Nel mese di settembre in Italia sono stati approvati i decreti legislativi di recepimento delle revisioni alle direttive comunitarie apportando importanti novità sul Codice Ambiente, le misure entreranno in vigore il 26 settembre.

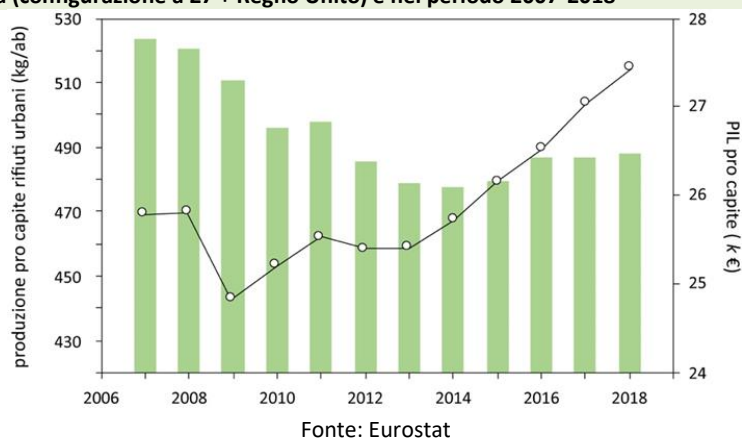
La gestione dei rifiuti è uno dei punti centrali delle politiche europee dedicate alla protezione dell'ambiente e alla circolarità delle risorse. Da questo punto di vista le sfide più importanti sono due: ridurre la produzione e allineare gli obiettivi di gestione ai principi dell'economia circolare. La riduzione della produzione di rifiuti abbraccia i concetti di prevenzione e riuso; in tal senso molti degli Stati membri dell'Unione europea hanno sviluppato delle *policies ad hoc*, anche se la quantità di rifiuti urbani pro capite ha ripreso ad aumentare negli ultimi anni in quasi tutti i Paesi dell'Unione, seguendo l'andamento di crescita del PIL, venendo meno l'effetto di *decoupling* tra crescita economica e produzione di rifiuti urbani. Obiettivi e target messi a punto dalla Commissione Europea per lo sviluppo dell'economia circolare, stanno fungendo da

Produzione pro capite
Italia: 500 kg/ab
Media Europea: 487
kg/ab

impulso per il miglioramento della gestione dei rifiuti negli Stati membri, stimolando l'industria del riciclo. Il quadro europeo mostra una situazione piuttosto eterogenea, con Paesi a differenti velocità rispetto al raggiungimento degli obiettivi. Dall'analisi dei sistemi di *governance* e degli schemi amministrativi adottati dai singoli Stati membri, considerando soprattutto la ripartizione delle responsabilità tra i diversi attori, non sembrano emergere soluzioni preferenziali o preferibili per una più efficace gestione del ciclo dei rifiuti.

In Europa diverse le
strategie adottate per
ridurre la produzione
ed incentivare riciclo e
recupero di materia ed
energia

Variatione della produzione pro capite dei rifiuti urbani e del PIL pro capite nell'Unione Europea (configurazione a 27 + Regno Unito) e nel periodo 2007-2018



Il funzionamento dei
sistemi PAYT in Italia

10% dei Comuni in
Italia adotta sistemi
PAYT

Tra i provvedimenti adottati per migliorare l'efficienza della gestione dei rifiuti sono presenti sistemi di finanziamento alternativi, denominati "pay-as-you throw" (PAYT) o a "tariffa puntuale". Tali sistemi attribuiscono un prezzo esplicito ogni unità aggiuntiva di rifiuti conferiti dall'utente e sono largamente diffusi nell'esperienza internazionale. La gestione dei rifiuti urbani è uno dei principali servizi di competenza locale e rappresenta circa un quarto delle spese correnti dei Comuni italiani, quasi 10 miliardi di euro. Nella maggior parte dei casi il servizio è finanziato con un'imposta locale di tipo immobiliare (la tassa sui rifiuti, TARI) calcolata (nel caso degli immobili ad uso domestico) in base alla superficie dell'abitazione occupata e al numero dei componenti del nucleo familiare. I sistemi PAYT o a "tariffa puntuale", attribuiscono un prezzo esplicito per ogni unità aggiuntiva di rifiuti conferiti dall'utente e sono largamente diffusi nell'esperienza internazionale. Nel nostro Paese, nonostante alcuni recenti progressi nel quadro legislativo, il passaggio alla tariffa puntuale ha interessato circa il 10 per cento dei Comuni.

L'analisi condotta dal centro studi di Banca di Italia offre un contributo per stimare l'effetto della tariffazione puntuale sulla produzione di rifiuti urbani e sui costi di gestione del servizio, avvalendosi di una grossa mole

di informazioni su un campione di oltre 6.100 Comuni, di cui circa il 10 per cento adotta tariffe in linea con i principi PAYT.

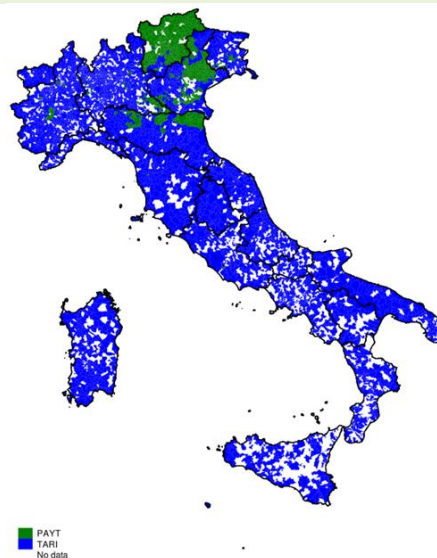
Possibili risparmi per i costi del servizio

I risultati attestano un impatto non trascurabile delle tariffe PAYT sui comportamenti più responsabili degli utenti e sembrano robusti rispetto a diverse strategie. La produzione di rifiuti indifferenziati verrebbe sostanzialmente dimezzata (con una riduzione aggregata compresa fra i 4 e i 5 milioni di tonnellate), inducendo una riduzione nei costi di gestione di questa tipologia di rifiuti. I risultati di questo studio si basano sul presupposto che i benefici in termini di una riduzione dei costi del servizio non siano controbilanciati da una maggiore propensione a smaltire illegalmente i rifiuti o a esportarli in località limitrofe in cui non sono attivi sistemi PAYT.

Complessità per la diffusione di sistemi PAYT

Con il passaggio alla tariffazione puntuale la finanza pubblica locale potrebbe conseguire due obiettivi: migliorare l'efficienza della fornitura di beni pubblici e contribuire in maniera sostenibile alla tutela dell'ambiente. Ma il passaggio ai sistemi PAYT non è un processo immediato. È solo il passo finale di un percorso più articolato che richiede un profondo rinnovamento nella dotazione di capitale fisso, l'adattamento alle nuove tecnologie, il dimensionamento del servizio dei rifiuti su un perimetro territoriale adeguato a beneficiare di possibili economie di scala, la messa in atto di meccanismi di controllo efficaci. I Comuni necessiterebbero di risorse finanziarie e organizzative adeguate per raccogliere questa sfida. L'attuale *governance* del settore, con un'articolazione verticale delle competenze molto frammentata e complessa, non aiuta l'Italia ad accelerare questa transizione.

Comuni italiani con un sistema di tariffazione puntuale (PAYT) e con l'imposta TARI



Fonte: elaborazioni Banca di Italia su delibere comunali, 2018

Garanzia di continuità del servizio durante la fase di lockdown

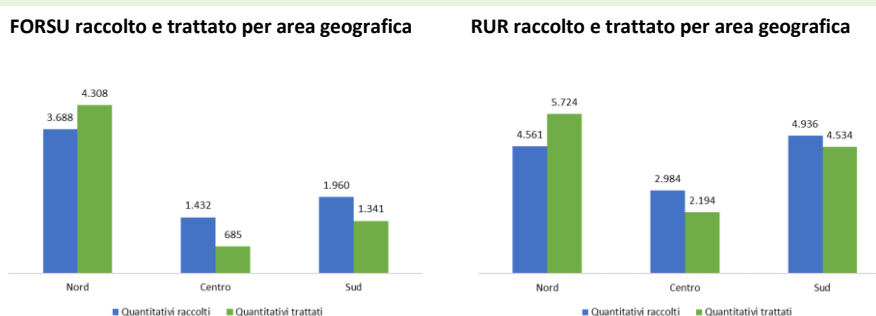
In un anno di importanti novità per il settore, il normale ciclo di gestione dei rifiuti urbani si è interfacciato anche con i problemi legati all'epidemia causata dal Covid-19. L'epidemia ha avuto un rilevante rimpatto sull'economia globale per effetto delle misure di *lockdown* attuate nella maggioranza dei Paesi, comportando una contrazione economica nei diversi settori. Nonostante il servizio di gestione dei rifiuti urbani per la sua essenzialità non abbia subito interruzioni, garantendo la continuità delle singole attività della filiera in tutto il periodo di *lockdown*, gli effetti dell'epidemia hanno avuto ripercussioni sul normale svolgimento delle fasi del ciclo ed evidenziato criticità già in essere per quanto riguarda il fabbisogno impiantistico.

Con la chiusura delle frontiere, flussi di rifiuti che venivano inviati all'estero per il loro recupero e/o smaltimento non hanno trovato uno sbocco, rendendo di fatto ancora più evidente la fragilità del sistema impiantistico in Italia.

La fragilità del sistema impiantistico ai tempi del Covid

Come è ben noto diverse aree del Paese presentano un deficit impiantistico che non consente la chiusura del ciclo di gestione rendendole dipendenti dalla disponibilità di impianti di altre Regioni o da Paesi esteri. Confrontando infatti i flussi di rifiuti organico e indifferenziato raccolti e trattati nelle rispettive macro aree, si osserva come soprattutto il Centro-Sud abbia difficoltà di garantire il recupero e lo smaltimento dei propri rifiuti prodotti. Le criticità aumentano più si osserva nel dettaglio la situazione a livello regionale.

Confronto tra FORSU, RUR raccolti e trattati per area geografica [Anno 2018; 1.000 t]



Fonte: Utilitalis

8 miliardi di euro Stime Utilitalia per fabbisogni di investimento nel comparto:

Recenti stime elaborate da Utilitalia prevedono un fabbisogno di investimenti pari a circa 8 miliardi di euro, necessari per la realizzazione di impianti e per incrementare quantità e qualità del materiale differenziato, ai fini del raggiungimento dei nuovi obiettivi di riciclo previsti da normativa comunitaria e nazionale.

Nonostante le criticità emerse in fase di *lockdown*, il servizio di gestione dei rifiuti ha continuato a garantire pulizia e salute pubblica. Inoltre

l'intero comparto, con un fatturato di oltre 13 miliardi di euro¹ ed un numero di addetti superiori alle 95 mila unità, può rappresentare, insieme agli altri servizi essenziali a rilevanza economica, uno dei settori in grado di incidere positivamente sul rilancio dell'economia nazionale.

**L'avvio della
regolazione del
settore**

Novità importanti nel settore derivano anche dai primi provvedimenti emanati dall'Autorità di Regolazione per l'energia, reti ambiente. L'ARERA assume i suoi attuali compiti di regolazione e controllo nel settore dei rifiuti con la legge L. 205 del 27/12/2017, che le conferisce competenze riguardanti il ciclo dei rifiuti urbani e assimilati. Nel contesto internazionale, l'Italia è uno dei pochi Paesi che ha previsto un regolatore indipendente per il settore: ad oggi in Europa solo il Portogallo ha avviato una regolazione più strutturata soprattutto in merito ai livelli di qualità del servizio – applicando la *sunshine regulation* – mentre in tema tariffario, la regolazione risulta molto più recente (dal 2014). Oltre al Portogallo, in Europa solo Lettonia, Romania, Ungheria hanno individuato un regolatore indipendente. La regolazione del settore rifiuti rappresenta dunque un sistema innovativo e il processo avviato da ARERA si configura come percorso pionieristico date le peculiarità del comparto che lo differenziano profondamente dagli altri servizi a rete regolati e non essendo ancora consolidati sistemi di regolazione nel settore a livello internazionale.

**Italia uno dei pochi
paesi in Europa con un
regolatore
indipendente per il
settore**

La delibera 443/2019/R/Rif rappresenta il primo provvedimento regolatorio in ambito tariffario, successivo ad un lungo processo di raccolta dati e consultazioni. Con tale provvedimento l'Autorità ha definito i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021, con il fine di efficientare la gestione operativa del servizio, rafforzando la crescita infrastrutturale e responsabilizzando al tempo stesso i soggetti coinvolti nel processo di determinazione tariffaria. Le novità introdotte dal nuovo metodo tariffario si basano sulla trasparenza e certezza dei costi per la predisposizione dei piani economici finanziari (costi consuntivi relativi all'anno a-2, provenienti da fonti contabili obbligatorie), sulla chiarezza del perimetro di attività coperte da TARI, e su un approccio graduale (anche attraverso il meccanismo dei conguagli)

**Il nuovo Metodo
Tariffario Rifiuti (MTR)**

¹ Il fatturato di settore risulta superiore rispetto al totale dei costi stimato per la gestione del ciclo dei rifiuti che in base agli ultimi dati disponibili da ISPRA, risulterebbe pari a 10,5 miliardi di euro. La stima è basata su due approcci differenti: la stima di ISPRA è riferita alla spesa dei Comuni per il servizio di igiene urbana sulla base di un valore medio del costo del servizio di 173,92 €/ab (dato 2018), mentre la presente analisi ha invece come obiettivo il dimensionamento del comparto in termini di fatturato, addetti e numero degli operatori. La differenza tra le due stime risiede principalmente nel fatto che il fatturato degli operatori può includere ricavi legati ad attività ambientali esterne al ciclo integrato (es. smaltimento rifiuti speciali), o contenere un effetto di *double counting* nel caso di aziende affidatarie del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani che esternalizzano le fasi di gestione impiantistica: in tal caso i ricavi delle fasi impiantistica ricadono sia nel fatturato dell'azienda del ciclo integrato, sia nel fatturato del gestore degli impianti; le aziende di gestione degli impianti non possono essere escluse dalla stima del fatturato perché in molti casi ricevono affidamenti diretti da parte dei Comuni.

Trasparenza e certezza dei costi per la predisposizione dei piani economici finanziari

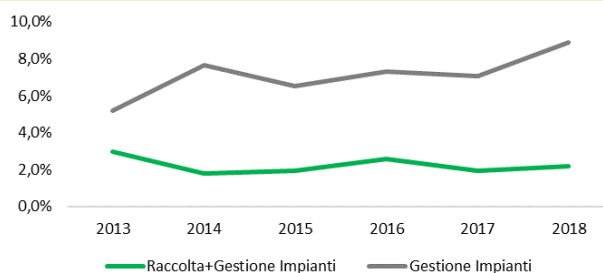
e asimmetrico, volto ad accompagnare progressivamente le varie realtà gestionali al miglioramento del livello dei servizi e all'efficientamento dei costi. L'introduzione di leve che incentivano le *performance* dei servizi e allo stesso tempo il controllo sull'aumento dei costi attraverso il meccanismo del *revenue cap* - limite annuale alla crescita delle entrate tariffarie che tiene conto anche dei diversi livelli di partenza e di sviluppo della gestione dei servizi - sono strumenti tesi sia alla salvaguardia degli utenti finali, sotto il profilo della sostenibilità economica e dell'efficacia del servizio, sia alla garanzia del rispetto dell'equilibrio economico della gestione.

Leve a tutela degli utenti e all'equilibrio economico finanziario della gestione

L'equilibrio economico finanziario della gestione è condizione necessaria affinché gli operatori possano garantire continuità del servizio e miglioramento delle *performance*, attraverso l'attuazione di investimenti. Sino ad oggi il settore è stato caratterizzato da margini economici della gestione molto contenuti, e per molti operatori si è riscontrata una difficoltà nella garanzia di copertura dei costi. Questo vale soprattutto per i servizi di raccolta e trasporto maggiormente *labour intensive*, mentre per i gestori dei soli impianti i margini economici risultano più elevati. Più le aziende risultano di piccole dimensioni e più le difficoltà di copertura dei costi risultano preponderanti. L'introduzione di meccanismi di regolazione tariffari che prevedano l'effettiva copertura dei costi, incentivando anche lo sviluppo degli investimenti attraverso un approccio *rab-based*, rappresentano uno dei fondamenti per il riassetto della gestione economica del servizio.

Difficoltà di mantenimento di margini economici positivi per i gestori della raccolta

Trend Incidenza Risultato di esercizio sul valore della produzione [campione monoutilità]



Fonte: Utilitatis su dati Aida BvD

L'attuazione del nuovo metodo tariffario ha riscontrato non poche difficoltà dovute soprattutto all'elevata frammentazione gestionale che caratterizza il settore e al particolare periodo storico in cui ha avuto avvio la regolazione: durante il periodo emergenziale dovuto all'epidemia da Covid-19, oltre ad un dilazionamento dei termini di scadenza per l'approvazione della TARI previsto dalla normativa nazionale, l'ARERA ha attivato misure a tutela delle utenze domestiche e non domestiche e

provvedimenti emergenziali per attenuare eventuali squilibri economici-finanziari della gestione conseguente all'eventuale riduzione del gettito tariffario.

*I provvedimenti
urgenti per il Covid*

L'Autorità di regolazione si inserisce in un contesto in cui le competenze sono ripartite tra Ministero dell'Ambiente, Regioni, Province, Comuni ed Enti di governo d'ambito. Il settore risulta infatti caratterizzato da una *governance* multilivello, in cui, di norma, l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani è stabilita per ambiti territoriali ottimali (ATO) al fine di raggiungere gli obiettivi di efficientamento dei costi e di efficacia del servizio attraverso il superamento della frammentazione della gestione. Spetta alle Regioni l'istituzione degli ATO all'interno dei propri confini e l'individuazione dell'Ente di governo d'ambito con compiti organizzativi e di gestione del servizio.

*Governance
multilivello*

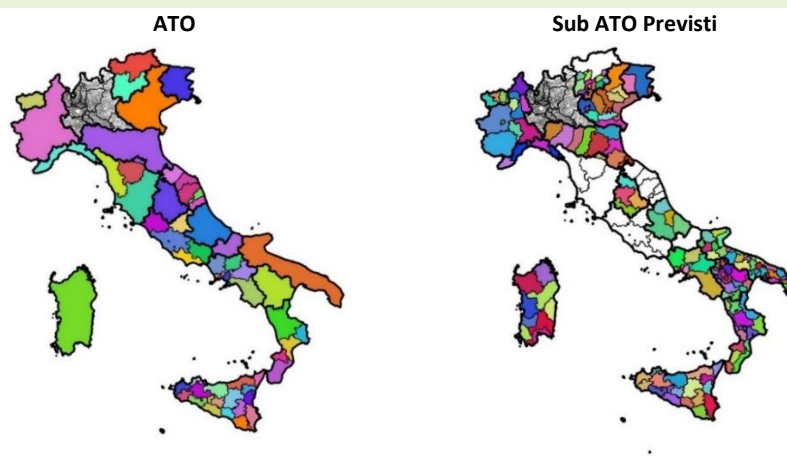
In diversi casi, oltre alla perimetrazione per ambiti territoriali ottimali, le Regioni hanno previsto dei sub-ambiti per l'affidamento dei servizi. Frequentemente, infatti, la perimetrazione in ambiti per la pianificazione e organizzazione del servizio non coincide con i bacini di affidamento della gestione. Quello che ne deriva è un'articolazione su più livelli che vede il territorio regionale suddiviso in ambiti, sub-ambiti o bacini di affidamento che possono variare anche a seconda del segmento della filiera del ciclo di gestione dei rifiuti urbani considerata.

*Processo di
governance locale
incompleto*

Questa struttura reticolare in alcuni casi ha una natura transitoria finalizzata all'attuazione del superamento dell'attuale frammentazione gestionale per guidare gradualmente i territori nel passaggio da una gestione del servizio strettamente locale ad una gestione su scala d'ambito. Si rileva, inoltre, che Regioni nelle quali ricadono grandi centri urbani, caratterizzati da superfici estese, ad alta densità abitativa ed elevati flussi turistici e pendolari, hanno previsto bacini coincidenti con un solo Comune. In altri contesti la polverizzazione gestionale si configura come un mero ritardo nell'attuazione organizzativa del servizio su maggiori dimensioni di scala come richiederebbe da tempo la normativa nazionale.

Suddivisione del territorio nazionale in ATO e sub-ATO

Eterogeneità dei modelli di governance locale



Non è stato possibile individuare i sub-ambiti eventualmente previsti dalla normativa regionale per la Regione Campania (in attesa della costituzione degli EGA), e per la Regione Sicilia, dove, in ben 103 Comuni su 290 il territorio dell'ARO coincide con quello del singolo Comune. Per la Regione Lazio, il recente piano di gestione dei rifiuti ha identificato il territorio della Città di Roma come Sub ambito per le attività di raccolta.

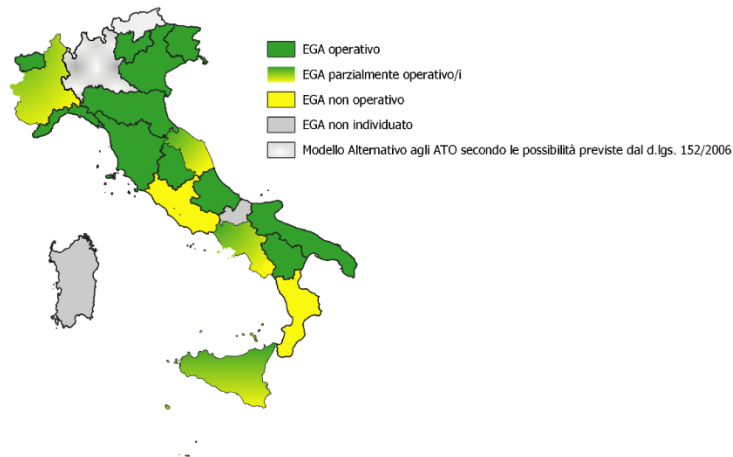
Fonte: Utilitatis

Perimetrazioni su più livelli: ATO, sub-ambiti e bacini di affidamento

L'attuazione della normativa in essere declinata in modelli di *governance* differenti talvolta anche in funzione delle diverse fasi del servizio, la contemporanea presenza di deroghe, e l'assenza o inoperatività di Enti di governo in alcune aree del Paese, restituiscono la fotografia di una *governance* locale eterogenea con modelli gestionali differenti. Nonostante nell'ultimo biennio siano entrati in operatività diversi Enti di governo, il processo di attuazione delle *governance* locale rimane ancora incompleto in molte Regioni, e l'organizzazione del servizio per ambiti territoriali ottimali è raggiunta solo in poche Regioni. Ad oggi solo in 10 Regioni gli EGA risultano operativi in tutti gli ATO previsti, mentre nelle restanti aree si osservano situazioni di parziale operatività o totale inoperatività. In taluni casi le Regioni non hanno ancora individuato gli EGA o hanno previsto di adottare un modello alternativo agli ATO secondo le possibilità consentite dalla normativa nazionale. Laddove gli EGA non risultano operativi, i Comuni rappresentano gli enti territorialmente competenti.

Livello di operatività degli Enti di Governo d'Ambito

EGA pienamente operativi in 10 Regioni



Fonte: Utilitatis

Sul fronte gestionale, come è ben noto, il settore si contraddistingue per l'elevata dispersione sia orizzontale, dovuta all'elevato numero di operatori attivi in territori di dimensione spesso comunale, sia verticale, con la presenza di numerosi gestori specializzati nelle fasi a monte o a valle della filiera, e pochi grandi operatori in grado di chiudere il ciclo.

Oltre 670 operatori + 6000 enti locali per la gestione delle fasi del servizio

Secondo gli ultimi dati forniti dalla banca dati Utilitatis il numero di aziende attive nella gestione del ciclo dei rifiuti risulta pari a circa 637 gestori (escluse gestioni in economia): 50% specializzato nelle fasi di raccolta e trasporto, il 25% operativo sia nelle fasi di raccolta sia nella gestione diretta di uno o più impianti di recupero e/o smaltimento dei rifiuti (159 gestori), mentre il restante 25% risulta specializzato nella gestione impiantistica². Nel settore risultano attivi numerosi Enti Locali che gestiscono in economia il servizio o parti di esso, soprattutto la fase di riscossione delle tariffe e il rapporto con le utenze: secondo i recenti dati pubblicati da ARERA, i Comuni attivi in una o più fasi del servizio risulterebbero pari ad oltre 5.000 unità, per un totale complessivo (aziende + enti locali) di 6.350 soggetti attivi nel comparto, il 73% dei quali dichiara di svolgere solo un'attività, mentre il ciclo integrato è svolto solo dal 2,4% dei gestori (152 soggetti).

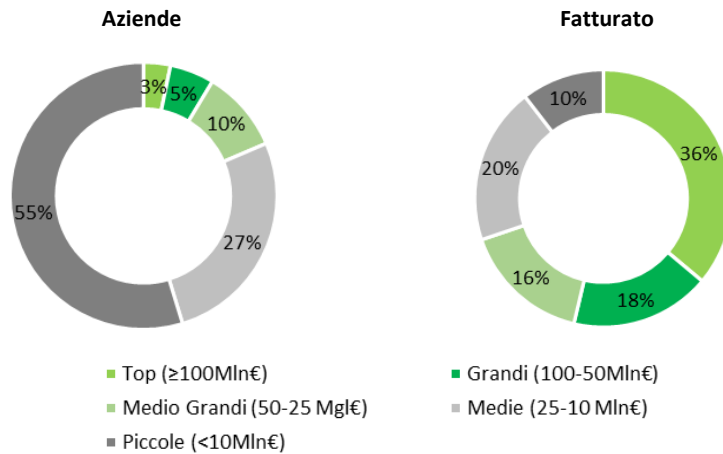
Frammentazione verticale e orizzontale della gestione

In termini dimensionali il 55% dei gestori registra un fatturato inferiore ai 10 milioni di euro annui, mentre il 3% degli operatori ha un fatturato superiore ai 100 milioni di euro, corrispondente al 36% del fatturato di settore.

² Dati in linea con quanto presentato dall'anagrafica dell'autorità escludendo le gestioni in economia.

Distribuzione degli operatori e del fatturato di settore per classi dimensionali [fatturato; 2018]

Il 55% degli operatori registra un fatturato inferiore ai 10 milioni di euro



Fonte: Utilitatis su dati Aida BvD

Affidamenti separati per raccolta e avvio a recupero e/o smaltimento

L'integrazione della filiera è raggiunta effettivamente solo da pochi operatori, nella maggioranza dei casi le attività di raccolta e avvio a recupero e smaltimento sono gestite da soggetti differenti in virtù di procedure di affidamento diverse, o in talune situazioni, nonostante l'affidamento del servizio sia avvenuto per l'intero ciclo integrato, l'assenza di impianti di proprietà comporta per alcuni necessariamente l'esternalizzazione dei servizi di recupero e smaltimento.

85% dei bandi di gara per l'affidamento del servizio in 1 solo Comune

A livello nazionale, i territori interessati da gare d'appalto per l'affidamento del servizio di raccolta e/o ciclo integrato rappresentano circa il 38% della popolazione nazionale, il 37% è servito da società *in house*, il restante società quotate (10%), società miste (9%), e concessioni a terzi (6%). Dal punto di vista della compagine societaria, a livello nazionale nell'attività di raccolta 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 12% della popolazione; complessivamente gli operatori a partecipazione pubblica servono il 67% 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 33% della popolazione nazionale.

Su un numero di 1.635 gare espletate dal 2014 al 2019 per l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani, il 61% rappresenta gare per i servizi di raccolta, spazzamento e trasporto, il 21% è relativo all'affidamento per il recupero o smaltimento dei rifiuti, mentre solo il 18% riguarda gare per l'affidamento dell'intero ciclo integrato. In termini

dimensionali, l'85% dei bandi analizzati prevede l'affidamento del servizio per un solo Comune (Osservatorio gare Utilitatis).

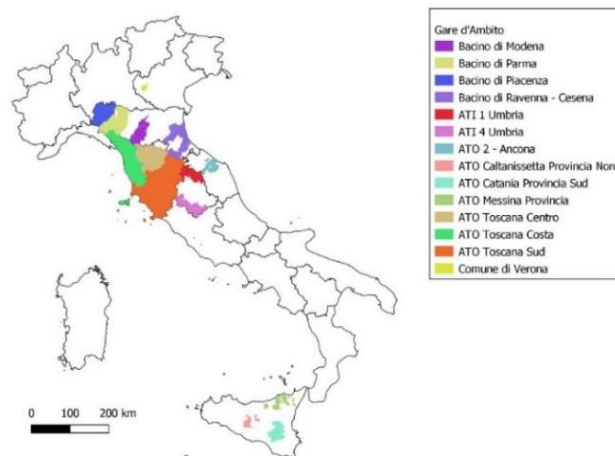
**Durata affidamenti:
pari o inferiori a 5 anni
nell'83% dei casi**

Alla frammentazione gestionale, si affianca anche una forte discontinuità temporale della conduzione del servizio: l'83% delle gare per l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti ha una durata pari o inferiore ai 5 anni. Questo si traduce in un repentino cambio di gestione nei territori, che, in assenza di una *governance* locale forte e di una pianificazione di lungo periodo, può incidere sui possibili livelli di miglioramento della gestione. Analizzando i bandi per tipologia di attività affidata, si rileva per le fasi della raccolta una durata media degli affidamenti pari a 4 anni, mentre per le attività di avvio a recupero e smaltimento la durata media è pari a 2,5 anni.

Le gare per la concessione del servizio per territori di dimensione provinciale risultano scarse. Negli ultimi 10 anni si contano 14 gare espletate da Enti di governo per una popolazione complessiva di 6,5 milioni abitanti (11% della popolazione nazionale). Delle 14 gare, 7 hanno completato l'iter procedurale individuando il gestore, 6 risultano in corso e 1 annullata. Le Regioni più interessate dalle procedure di concessione sono soprattutto Toscana ed Emilia Romagna, Regioni in cui gli Enti di Governo d'Ambito risultano operativi da diverso tempo.

Gare d'Ambito in Italia

**14 gare d'ambito per
la concessione del
servizio (11%
popolazione
nazionale)**



Fonte: Utilitatis

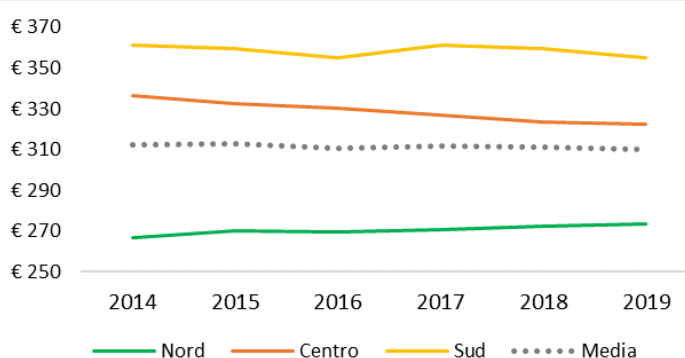
Dal lato della sostenibilità finanziaria del servizio sia lato famiglie sia utenze non domestiche, la spesa per la TARI assume valori differenziati in funzione delle aree geografiche di riferimento, mantenendo un trend costante nel tempo.

Per una famiglia di 3 componenti in 100 mq nel 2019 la spesa per il servizio è stata pari a 310 euro, con forti differenze territoriali tra le macro aree: 273 euro Nord, 322 euro Centro, 355 euro Sud. Tali differenze si sono conservate nel tempo: in arco temporale di 7 anni, 2014-2019, al Nord la spesa per il servizio si è mantenuta mediamente pari a 270 euro, al Centro, nonostante la riduzione da 336 euro del 2014 a 322 euro del 2019, la spesa si attesta comunque a livelli superiori al dato medio, così come per le aree del Sud, dove la spesa per servizio ha assunto valori tra i 360 e 355 euro nell'arco temporale esaminato.

Spesa media per TARI per una famiglia tipo: 310 euro annui

La maggiore spesa per le famiglie del Centro-Sud può derivare da diversi fattori, tra i quali sicuramente figura il maggior costo sostenuto per il trasporto dei rifiuti fuori Regione in assenza di un assetto impiantistico adeguato per fronteggiare i fabbisogni dell'area.

Trend spesa per TARI famiglia di 3 componenti in 100 mq

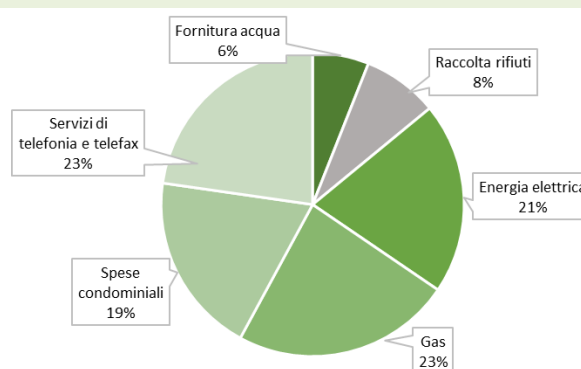


Spesa per le famiglie più elevata al Sud, (355 euro) e al Centro, (322 euro), sotto la media il Nord (273 euro)

Fonte: elaborazione Utilitatis

Rispetto alla spesa media mensile familiare di 2.571 euro (dato ISTAT 2018), la spesa per la TARI ha un'incidenza dello 0,76%. Se confrontata con i costi sostenuti per i servizi energetici, idrico, telefonia e spese condominiali, la TARI ha un'incidenza dell'8%.

Composizione della spesa media mensile familiare per le utilities [2018; %; Istat] Media nazionale



Fonte: elaborazione Utilitatis

Riguardo alle utenze non domestiche, con un focus particolare su tre macro raggruppamenti di attività economica la spesa del 2019 si attesta in media intorno a:

- 375 euro Negozi di abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta ed altri beni durevoli - 50 mq;
- 5.230 euro per la categoria Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub - 200 mq;
- 834 euro Uffici, agenzie, studi professionali - 100 mq.

Nel caso delle utenze non domestiche la spesa più elevata si registra nel Centro per tutte le categorie analizzate, segue il Sud, mentre il Nord si attesta sotto la media. Tali differenziali si mantengono invariati nel tempo, anche in termini di spesa media.

La sintesi sin qui condotta dei principali aspetti analizzati nella pubblicazione descrive un settore che, sebbene si stia avviando ad una serie di riforme strutturali, deve ancora misurarsi con molteplici difficoltà soprattutto in tema di completamento del processo di *governance* locale, di superamento della frammentazione gestionale e di attuazione di investimenti per far fronte al fabbisogno impiantistico, da raggiungere anche attraverso la riduzione dei tempi per le procedure autorizzative e l'accettabilità sociale degli impianti.