



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

CAMPANIA

Giugno 2018

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	11
2. ASSETTI ORGANIZZATIVI	12
3. ASSETTI GESTIONALI	17
3.1. NOTA METODOLOGICA.....	17
3.2. QUADRO COMPLESSIVO DELLA RILEVAZIONE	17
3.3. ANALISI DEGLI AFFIDAMENTI	18
3.3.1 <i>Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento</i>	18
3.3.2 <i>Analisi temporale degli affidamenti</i>	21
3.4. CARATTERISTICHE DEI GESTORI RILEVATI.....	23
3.4.1 <i>Classe dimensionale</i>	25
3.4.2 <i>Tipologia di servizio</i>	26
APPENDICE - CRONOLOGIA DEL PROCESSO DI RIORDINO DEI SERVIZIO RIFIUTI IN CAMPANIA.....	27

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Assetti geografici.....	8
Tabella 2 - Assetti demografici	8
Tabella 3 - Urbanizzazione e tipo di località abitata.....	9
Tabella 4 - Turismo	9
Tabella 5 - Assetti amministrativi	10
Tabella 6 - Comuni e popolazione per classi dimensionali	10
Tabella 7 - Assetti economici	11
Tabella 8 - Produzione dei rifiuti urbani	11
Tabella 9 - Principali grandezze di ciascun ATO della Campania.....	12
Tabella 10 - Sintesi dell'assetto territoriale a livello regionale	13
Tabella 11 - Inquadramento delle gestioni.....	18
Tabella 12 - Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate	19
Tabella 13- Anno di inizio dell'affidamento.....	21
Tabella 14 - Anno di fine dell'affidamento	21
Tabella 15 - Durata dell'affidamento.....	21
Tabella 16 - Rilevazione dei gestori	23
Tabella 17 - Analisi per classe dimensionale	25
Tabella 18 - Analisi per tipologia di servizio	26

Indice delle figure

Figura 1 - Modalità affidamento su base comunale e demografica.....	20
Figura 2 - Estensione del bacino di affidamento su base comunale e demografica	20
Figura 3 - Ripartizione dei comuni in base alla modalità di affidamento e relativa durata	22
Figura 4 - Andamento della classe dimensionale dei gestori (2012-2016)	26
Figura 5 - Cronologia degli assetti normativi e gestionali e relativa comparazione.....	27

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

L'analisi degli assetti organizzativi e gestionali dei segmenti a monte della filiera dei servizi rifiuti della Regione Campania va condotta in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche ed economiche della Regione stessa. Tali caratteristiche, infatti, condizionano significativamente la conformità e la convenienza delle scelte, con riferimento alla definizione degli ambiti territoriali, dei lotti di affidamento, della selezione dei gestori, delle modalità di erogazione le quali risentono delle specificità produttive di questa componente dei servizi, con particolare riguardo alle economie di scala e di densità che li caratterizzano. In generale, infatti, le scelte non possono essere uniformi in ogni situazione territoriale e nelle diverse componenti del servizio e spesso le dimensioni organizzative e gestionali possono non coincidere e la scala produttiva più efficiente può essere differente nelle fasi a monte e a valle o a seconda delle tecniche impiegate. Al riguardo si rilevano le strutture territoriali, demografiche ed economiche delle aree con riferimento soprattutto alle caratteristiche orografiche, alla densità abitativa, alla situazione urbanistica e amministrativa, al grado di sviluppo economico e produttivo.

La Campania è una Regione in prevalenza collinare e montuosa e la parte pianeggiante è localizzata principalmente nelle aree costiere. La popolazione, però, è concentrata in pianura e collina e solo marginalmente in montagna. Elementi caratterizzanti della Campania sono: l'elevatissima densità di popolazione (427 ab/Kmq) prima tra le Regioni italiane, l'alto numero di abitanti (5,84 mln.), preceduta solo da Lombardia e Lazio e l'altissima concentrazione di popolazione nella Città metropolitana di Napoli (oltre tre milioni di abitanti, pari a circa il 53% della popolazione regionale con una densità di 2.635 ab/Kmq). Il grado di urbanizzazione è molto basso in oltre la metà dei Comuni, mentre in quelli con grado di urbanizzazione alto, che rappresentano il 15,5% del totale, risiede quasi il 60% della popolazione.

Riguardo alla struttura amministrativa, nella Regione prevalgono nettamente i Comuni medio-piccoli (l'84,5% al di sotto dei 15 mila abitanti) nei quali risiede il 31% della popolazione; inoltre si evidenzia una modesta presenza di Comuni con oltre 50 mila abitanti nei quali, tuttavia, si concentra oltre il 38% della popolazione.

Quanto alla situazione economica, il PIL pro-capite (18,3 migl/euro) è analogo a quello delle altre Regioni del Sud ma inferiore a quello medio italiano (27,7). Da sottolineare che nel quinquennio 2010-15 la Regione ha registrato un forte calo del PIL, in parte recuperato nell'ultimo biennio per effetto soprattutto della ripresa del settore manifatturiero e del turismo. L'elemento maggiormente critico riguarda il tasso di disoccupazione (21,5%) in crescita e pari a circa il doppio di quello nazionale (11,5%). Tali elementi, dettagliati nel primo capitolo di questo Rapporto, hanno un peso significativo nella lettura dei dati relativi alla produzione dei rifiuti e agli assetti organizzativi e gestionali.

La Regione produce circa 2,6 mln. di tonnellate annue di rifiuti, molto al di sopra rispetto alla media nazionale in ragione dell'alto numero di abitanti, con un livello pro-capite di 450 Kg/ab/a, analogo al dato del Mezzogiorno e inferiore a quello Nazionale (497) per effetto del più basso livello del PIL e dei consumi. Elemento caratterizzante, in positivo, della Regione riguarda l'alta percentuale di raccolta differenziata (51,6%) molto al di sopra di quella meridionale (37,6%) e pressoché in linea con quella nazionale (52,5%).

Al fine di migliorare le *performance* del servizio e di definire assetti in grado di conciliare le dimensioni pianificatorie, organizzative e gestionali, la Regione, con la propria legislazione, ha definito una struttura articolata in sette ATO, di cui quattro corrispondenti ai territori provinciali (Avellino, Benevento, Caserta e Salerno) e tre interni al territorio della Città metropolitana di Napoli. Al fine di tenere conto delle significative eterogeneità territoriali, di cui si è precedentemente fatto cenno, per ciascun ATO è stato previsto che i corrispondenti Piani d'ambito possano delimitare aree omogenee denominate Sub-Ambiti-Distrettuali (SAD) all'interno dei quali i Comuni possono disciplinare i loro rapporti tramite convenzioni. Per quanto riguarda dimensioni e caratteristiche degli ATO, è da notare che quelli di dimensione provinciale, pur avendo un'estensione territoriale e un numero di Comuni aderenti superiori a quelli di rango sub-

provinciale (definiti all'interno della Città metropolitana di Napoli), presentano tuttavia una popolazione inferiore.

L'organizzazione del servizio rifiuti, secondo quanto previsto dalla legge, costituisce una delle funzioni fondamentali dei Comuni che devono esercitarle in forma associata mediante gli enti di governo degli ambiti a cui hanno l'obbligo di aderire. Ai sensi della legge regionale (LR 14/2016) gli enti di governo sono stati identificati negli EDA (Enti d'Ambito Territoriale) istituiti dai Commissari *ad acta* a seguito dell'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione. Agli EDA compete dunque l'esercizio delle funzioni previste dall'articolo 3-bis del DL 133/2011 e ss.mm.ii., in particolare quelle di organizzazione dei servizi, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe, di affidamento della gestione. In effetti la legge regionale prevede che gli EDA svolgano questi compiti con riferimento alla gestione integrata dei servizi rifiuti. Resta un margine di ambiguità circa il ruolo dei SAD, che la norma regionale prevede costituiscano articolazioni degli Ambiti con riferimento ai segmenti a monte della filiera dei rifiuti. Come si è detto i rapporti tra i Comuni ad essi aderenti possono essere disciplinati da specifiche convenzioni. Ciò potrebbe far pensare ad un loro ruolo in materia di affidamento dei servizi di raccolta, trasporto e spazzamento. Si rammenta, al riguardo, che una tale soluzione non corrisponderebbe a quanto previsto dalla legge nazionale che assegna l'esercizio di tale funzione all'ente di governo d'ambito. Una soluzione legittima e coerente sarebbe quella di assegnare ai sub-ambiti compiti di proposta relativamente all'organizzazione, alla gestione e all'affidamento delle componenti a monte della filiera, che competerebbe comunque all'ente d'ambito (in questo caso all'EDA) formalizzare e deliberare.

Rispetto al quadro organizzativo prospettato dalla disciplina regionale, la realtà si presenta estremamente frammentata: la numerosità dei gestori e degli affidamenti su base comunale, come si dirà, riflettono un generale ritardo e una accentuata incertezza rispetto al riordino del settore dei rifiuti. Per molti aspetti, dunque, l'inquadramento normativo non coincide con quello rilevato frutto anche delle passate discipline. Opportunamente, quindi, la LR 14/2016 ha definito le regole per la transizione dal vecchio al nuovo assetto. In particolare, in attesa della piena operatività degli Enti d'ambito, è previsto che i Comuni possano continuare ad affidare i servizi a condizione che le procedure siano conformi alla legge e che sia espressamente previsto che tali affidamenti decadano automaticamente quando sia stato individuato il nuovo gestore da parte dell'EDA. Quest'ultimo potrà affidare i servizi nei territori in cui non siano in essere affidamenti legittimi i quali, una volta giunti al termine di scadenza, verranno acquisiti dal gestore selezionato dall'Ente d'ambito.

La fase transitoria riguarda anche le c.d. "Società provinciali" partecipate dalle Province campane in virtù delle funzioni in materia di rifiuti loro assegnate dalla precedente disciplina (DL 195/2009). La situazione, in effetti, è molto eterogenea. Le società provinciali in alcuni casi gestiscono prevalentemente i c.d., STIR (Stabilimenti di ritovagliatura e imballaggio rifiuti), in altri casi svolgono attività di gestione dei rifiuti. Il caso più rilevante, a quest'ultimo riguardo, concerne la Provincia di Avellino in cui la gestione integrata dei rifiuti è esercitata da Irpiniambiente SpA, società pubblica di rango provinciale titolare di un affidamento diretto *in-house*.

In effetti, salvo il caso di Avellino e di alcune altre esperienze meno rilevanti, la frammentazione degli affidamenti e delle gestioni è molto elevata. Come rilevato dall'osservazione di un campione di Comuni (rappresentativi di circa il 60% della popolazione regionale), su 175 Comuni si registrano 56 affidamenti e 32 gestori. Escludendo i comuni irpini, peraltro, resterebbero 57 Comuni e quindi, in media, un numero di affidamenti pari al numero dei Comuni. Di fatto, dunque, le gestioni sono in larga misura (per oltre il 70%) mono-comunali e gli affidamenti pluri-comunali, salvo l'ATO di Avellino, riguardano situazioni di minore rilevanza concentrate nell'ATO di Caserta. Inoltre, preme osservare che, anche quando i gestori esercitano i servizi in più comuni, ciò avviene non in base ad affidamenti pluri-comunali ma a separati affidamenti comunali.

Tali affidamenti sono in larga prevalenza diretti *in-house*, non solo come numero (oltre il 71% dei Comuni) ma, soprattutto come importanza, tenendo conto che essi riguardano in prevalenza, oltre al citato caso di Avellino, i Comuni di maggiori dimensioni, a partire da quello di Napoli. Quanto alla durata degli affidamenti la situazione è molto differenziata a seconda delle modalità di conferimento: più lunghi nell'ipotesi di *in-house* e più brevi nelle gare. In effetti si consideri che la durata dell'affidamento della Provincia di Avellino è trentennale, mentre negli altri casi non superano, in media, i nove anni. Per quanto riguarda, infine, la dimensione dei gestori prevalgono nettamente quelle medio-grandi che raggiungono una percentuale di oltre l'82%, mentre solo il 18% sono di piccole dimensioni.

1. Inquadramento territoriale

1.1. Informazioni di sintesi

- Popolazione 5.839.084 ab.
- Superficie 13.670,95 km²
- Densità abitativa 427 ab./km²
- Numero di famiglie (valori assoluti) 2.060.426
- Componenti per famiglia (valori medi) 2,8
- Numero dei comuni 550

1.2. Assetti geografici

Il territorio della Campania si presenta prevalentemente collinare e montuoso, solo in parte pianeggiante; la porzione orientale della regione si caratterizza per la presenza di montagne, mentre le pianure si estendono principalmente lungo le coste e il corso dei fiumi. La popolazione è distribuita maggiormente in collina e in pianura e solo in modo residuale in montagna. I parchi e le aree naturali protette (26) coinvolgono il 42,73% dei comuni.

Tabella 1 - Assetti geografici

Zone altimetriche (% superficie)	
Montagna	34,6
Collina	50,8
Pianura	14,7
Zone altimetriche (% popolazione residente)	
Montagna	6,1
Collina	56,3
Pianura	37,6
Parchi e aree naturali protette (valori assoluti)	26
Comuni con parchi e aree naturali protette (%)	42,73

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

La Campania, prima regione italiana per densità di popolazione (427 ab./km²), è preceduta soltanto dalla Lombardia e dal Lazio relativamente al numero di abitanti (5.839.084). La Città metropolitana di Napoli accoglie complessivamente 3.107.006 ab. ovvero circa il 53,21% della popolazione regionale con una densità pari a 2.635 ab./km², mentre il resto della popolazione è equamente distribuita tra le province di Salerno, Caserta, Avellino, Benevento.

Il territorio regionale si estende su una superficie pari a 13.670,95 km², suddiviso in 550 comuni, e ospita 2.060.426 famiglie con un numero di componenti medi pari a 2,8.

Tabella 2 - Assetti demografici

Popolazione	
Campania	5.839.084ab.
Napoli	3.107.006 ab.
Salerno	1.104.731ab.
Caserta	924.166 ab.
Avellino	423.506 ab.

Benevento	279.675ab.
Densità	
Campania	427 ab./km ²
Napoli	2.635 ab./km ²
Salerno	223 ab./km ²
Caserta	349 ab./km ²
Avellino	151 ab./km ²
Benevento	134 ab./km ²
Numero di famiglie (valori assoluti)	2.060.426
N. componenti per famiglia (valori medi)	2,8

Fonte: ISTAT (2011; 2017)

Box 1: Urbanizzazione

I dati relativi al grado di urbanizzazione rivelano che la popolazione regionale è concentrata in pochi comuni altamente urbanizzati. Dalla tabella sottostante si evince, infatti, che più della metà dei comuni registra un grado di urbanizzazione basso, con uno scarso livello di popolamento; mentre i comuni con un grado di urbanizzazione alto, pur rappresentando solamente il 15,5% del totale, ospitano più della metà della popolazione regionale (59,7%). Questa interpretazione è sostanzialmente confermata dal dato fornito dalla distribuzione delle abitazioni, in prevalenza concentrate nei centri urbani.

Tabella 3 - Urbanizzazione e tipo di località abitata

Comuni (%)	
Grado di urbanizzazione alto	15,5
Grado di urbanizzazione medio	31,1
Grado di urbanizzazione basso	53,5
Popolazione (%)	
Grado di urbanizzazione alto	59,7
Grado di urbanizzazione medio	27,1
Grado di urbanizzazione basso	13,3
Abitazioni (%)	
Centri abitati	91,35
Nuclei abitati	2,78
Case sparse	5,87

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

La Campania, terra tutta da vivere, richiama diverse tipologie di turismo grazie alla varietà del territorio, alla sua storia e alle prelibatezze enogastronomiche che offre. Secondo la ricerca di Unioncamere Emilia Romagna, Napoli e Salerno si registrano tra i capoluoghi con valore aggiunto turistico medio-alto, a differenza di Caserta Avellino e Benevento che registrano un valore aggiunto turistico basso. In particolare, l'incidenza del turismo campano è alta nelle località di mare come la Costiera Amalfitana, la Costiera Cilentana e la Penisola Sorrentina, dove l'attrattività turistica rappresenta un forte volano per altre attività terziarie fortemente connesse all'industria del turismo. Nonostante i dati positivi relativi al turismo, in Campania si registra un calo degli acquisti dei visitatori e un giudizio di insufficienza per le informazioni e per la sicurezza.

Tabella 4 - Turismo

Arrivi (% popolazione residente)	94,06%
Permanenza media (gg)	3,62gg

Pressione turistica* 3,40

*numero di presenze per abitante

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano (2017)

1.4. Assetti amministrativi

La Campania è, come detto, ripartita in 4 Province alle quali si aggiunge la Città Metropolitana di Napoli. Le unioni di comuni (15 nel totale) sono distribuite in 4 Province (4 per Avellino, 2 per Benevento, 3 per Caserta e 6 per Salerno) e comprendono circa 90 comuni (il 16,36% sul totale dei comuni regionali), con una popolazione residente pari a 484.727 (l'8,30% della popolazione regionale) e una superficie pari a 1.887 km² (il 13,80% della superficie regionale).

Le comunità montane sono distribuite nelle 4 province sopracitate in modo abbastanza uniforme, 4 ad Avellino, 3 a Benevento, 3 a Caserta, ad eccezione della provincia di Salerno che ne presenta 10.

Le comunità montane sono costituite nel complesso da circa 254 comuni (il 46,18% del totale dei comuni), con una popolazione residente pari a 761.132 (il 13,03% della popolazione regionale) e una superficie pari a 7.926 km² (il 57,97% della superficie regionale).

Tabella 5 - Assetti amministrativi

Province	5
Città metropolitane	Napoli
Comuni	
Campania	550
Napoli	92
Salerno	158
Caserta	104
Avellino	118
Benevento	78
Unioni di Comuni	
Totale	15
Comuni aderenti (%)	16,36
Comunità montane	
Totale	20
Comuni aderenti (%)	46,18

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

Box 3: Comuni e popolazione per classi dimensionali

L'analisi della distribuzione dei comuni e della popolazione per classi dimensionali conferma quanto emerso dai dati sugli assetti demografici.

La Campania è caratterizzata da un'elevata presenza di Comuni di piccole dimensioni ma la popolazione è pressoché uniformemente distribuita, con un picco nei grandi centri abitati.

Tabella 6 - Comuni e popolazione per classi dimensionali

Classi dimensionali	Comuni		Popolazione	
	n.	%	n.	%
Meno di 5.000 abitanti	338	61,45%	691.898	11,85%
5.001 – 15.000 abitanti	127	23,09%	1.127.431	19,31%

15.001 – 30.000 abitanti	42	7,64%	900.122	15,42%
30.001 – 50.000 abitanti	24	4,36%	888.646	15,22%
Più di 50.000 abitanti	19	3,46%	2.230.987	38,20%
TOTALE	550	100,00%	5.839.084	100,00%

Fonte: Ns elaborazione su dati ISTAT (2017)

1.5. Assetti economici

Dopo un calo del PIL regionale pari al 14,9% tra il 2010 e il 2015, la Campania ha vissuto un biennio di ripresa economica, soprattutto nei settori manifatturiero e del turismo, registrando un PIL pari a 106.753 milioni di euro e un PIL pro capite di circa 18mila euro. La ripresa economica ha avuto ricadute positive anche sull'occupazione che è aumentata del 3,2%, più dell'Italia (1,1%) e del Sud (0,7%). Tuttavia, sono aumentate le persone in cerca di occupazione, per cui si registra una disoccupazione pari al 21,5% che è superiore rispetto al 2016 per più di un punto percentuale e doppia rispetto al dato medio italiano (11,5%).

Tabella 7 - Assetti economici			
	Regione	Sud e Isole	Italia
PIL (milioni di euro)	106.753	382.743	1.680.523
PIL pro capite (migliaia di euro)	18,3	18,4	27,7
Numero di imprese	336.819	1.210.791	4.338.085
Numero di addetti	978.642	3.358.457	16.289.875
Fatturato per addetto (valori medi, migliaia di euro)	131	122,8	188,9
Valore aggiunto per addetto (valori medi, migliaia di euro)	33,3	32,1	44
Tasso di occupazione	42,0	44,0	58,0
Reddito medio dei lavoratori dipendenti (migliaia di euro)	18,7	18,1	22,9

Fonte: ISTAT - Annuario 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 450,05 kg/ab per un totale di 2.627.864,879 tonnellate di rifiuti urbani annui che corrispondono a circa l'8,72% dei rifiuti nazionali. Confrontando la produzione di rifiuti in Campania con la media nazionale pari a 1.505.830,23 tonnellate, risulta esserne molto al di sopra ovvero circa il 74,51% in più. Si evidenzia che la percentuale della raccolta differenziata raggiunge il 51,57% e, tenendo conto della quantità di rifiuti prodotti, si dovrebbero raggiungere soglie più elevate.

Tabella 8 - Produzione dei rifiuti urbani			
	Regione	Sud e Isole	Italia
Produzione RU totale annua (tonnellate)	2.627.864,879	9.350.650,584	30.116.604,564
Produzione RU pro capite annua (kg/ab.)	450,05	449,96	497,06
% di raccolta differenziata	51,57%	37,61	52,54

Fonte: Rapporto rifiuti urbani ISPRA (2016)

2. Assetti organizzativi

La L.R. 26 maggio 2016 n. 14 (art. 23) ha stabilito la ripartizione del territorio regionale in **sette ATO**: tre interni al territorio della Città metropolitana di Napoli e quattro corrispondenti ai territori delle province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno. Il perimetro di tali ambiti è stato definitivamente individuato con Delibera di Giunta Regionale n. 311 del 28 giugno 2016.³

In considerazione delle diversità territoriale e al fine di consentire una maggiore efficienza gestionale e una migliore qualità del servizio, ciascun ATO può essere articolato in aree omogenee denominate **Sub-Ambiti Distrettuali (SAD)**, la cui eventuale delimitazione è disposta attraverso i corrispondenti Piani d'Ambito, sentiti la Regione e i comuni interessati che possono, a loro volta, avanzare proposte motivate di delimitazione e, comunque, nel rispetto dei criteri stabiliti dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani. Tali criteri, fanno riferimento a:

- popolazione o bacino di utenza;
- densità abitativa;
- caratteristiche morfologiche e urbanistiche;
- logistica, in funzione della dislocazione degli impianti;
- limite demografico previsto dal D.L. 78/2010;⁴
- perimetrazioni corrispondenti al territorio delle Comunità Montane, degli Enti Parco Nazionali e Regionali, delle aggregazioni di comuni costituite ai sensi del D.L. 78/2010, art. 14, comma 28, e dei Distretti turistico-alberghieri istituiti ai sensi del D.L. 70/2011, art. 3, comma 4.⁵

In base a quanto stabilito dalla stessa L.R. 14/2016 (art. 24 comma 6), i comuni di Napoli, Avellino, Benevento, Caserta e Salerno possono costituire SAD di estensione pari al proprio territorio comunale. Per tali casi è prevista una mera presa d'atto da parte dell'ente di governo d'ambito che regola i rapporti con detti comuni attraverso apposita convenzione ex art. 30 del TUEL.

La tabella che segue sintetizza le principali caratteristiche dimensionali di ciascun ATO, utili a prime valutazioni in merito alla congruità delle scelte operate dalla Regione Campania.

Tabella 9 - Principali grandezze di ciascun ATO della Campania					
ATO	Categoria dimensionale	N° comuni	Popolazione (al 01/01/17)	Superficie (kmq)	Densità (ab/kmq)
ATO Avellino	Provinciale	113	408.365	2.645,70	154,3
ATO Benevento	Provinciale	80	288.165	2.111,16	136,4
ATO Caserta	Provinciale	104	924.166	2.651,35	348,5

³ La DGR 311/2016 recepisce, tra l'altro, quanto già previsto dal precedente assetto in merito a cinque comuni della Provincia di Avellino che avevano richiesto, ai sensi del Codice Ambientale, di essere annessi ad altro ATO limitrofo. Si tratta dei comuni di Calabritto, Caposele e Senerchia, che afferiscono all'ATO Salerno, e dei comuni di Rotondi e San Martino Valle Caudina che afferiscono, invece, all'ATO Benevento.

⁴ Sebbene il PRGRU non dettasse tale limite, si ritiene faccia riferimento a quanto stabilito dall'art. 14 commi 28 e ss. del citato Decreto Legge, in base al quale i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane), esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, devono obbligatoriamente esercitare in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le proprie funzioni fondamentali. Il limite demografico minimo tali aggregazioni è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite.

⁵ *Ibidem*.

Tabella 9 - Principali grandezze di ciascun ATO della Campania					
ATO	Categoria dimensionale	N° comuni	Popolazione (al 01/01/17)	Superficie (kmq)	Densità (ab/kmq)
ATO Napoli 1	Sub-provinciale	9	1.310.543	246,31	5320,26
ATO Napoli 2	Sub-provinciale	24	711.525	286,79	2480,9
ATO Napoli 3	Sub-provinciale	59	1.084.938	645,83	1679,9
ATO Salerno	Provinciale	161	1.111.382	5.083,80	218,6
TOTALE ATO		550	5.839.084	13.670,95	427,1

L'assetto dettagliato in tabella evidenzia come quattro ATO corrispondano ad altrettanti territori provinciali, in linea con le dimensioni minime previste dall'art. 3 bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138. Per i tre ATO di dimensione sub provinciale la Regione Campania si è avvalsa della deroga prevista dalla medesima norma, basando tale scelta su motivazioni legate a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio prevista dall'art. 3 bis appena citato. Come si evince dalla LR n. 14/2016 (art. 23) e dalla Delibera della Giunta Regionale n. 311 del 28/06/2016, la perimetrazione degli ATO campani è stata effettuata sulla base dei seguenti parametri:

- caratteristiche di ciascun territorio in base ai fattori fisici, demografici, tecnici e di ripartizione politico-amministrativa che si conciliano con il principio di autosufficienza nella gestione delle principali fasi di gestione dei rifiuti ad eccezione della fase residuale di smaltimento finale da realizzare su scala regionale e minimizzare progressivamente;
- localizzazione delle strutture di supporto dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti;
- localizzazione e potenzialità autorizzata ed effettiva degli impianti di compostaggio e di trattamento meccanico manuale, attuali e programmati;
- esigenze specifiche di raccolta e smaltimento in relazione a dislivello altimetrico: pianura, collina montana; distribuzione degli insediamenti abitativi e densità abitativa: centri, nuclei e case sparse; tipologia di edifici: condomini, case isolate, villette a schiera; struttura rete viaria: tempi di percorrenza; presenza di attività commerciali e terziarie: centri commerciali, attività turistica.

Dalla tabella in commento si evince, inoltre, come gli ATO di dimensioni sub provinciale corrispondano a territori con densità abitativa e popolazione maggiore rispetto a quelli di dimensione provinciale e hanno una estensione territoriale inferiore rispetto agli ATO di dimensione provinciale. Si può notare anche come i comuni che costituiscono i tre ATO di dimensione sub provinciale sono in numero nettamente inferiore di quelli che compongono gli ATO di dimensione provinciale.

All'interno di ciascun ATO le funzioni di organizzazione del servizio rifiuti spettano ai comuni che, in base all'art. 25 della L.R. 14/2016, le esercitano in forma associata aderendo obbligatoriamente al rispettivo **Ente d'Ambito territoriale (EDA)**. Ciascun comune formalizza l'adesione al proprio EDA inviando alla Regione la delibera consiliare di presa d'atto dello Statuto tipo, approvato con DGR n. 312 del 28 giugno 2016.

Tabella 10 - Sintesi dell'assetto territoriale a livello regionale		
Denominazione ATO	Categoria dimensionale	Ente di governo
ATO Avellino	Provinciale	EdA Avellino
ATO Benevento	Provinciale	EdA Benevento
ATO Caserta	Provinciale	EdA Caserta
ATO Napoli 1	Sub -Provinciale	EdA Napoli 1

Tabella 10 - Sintesi dell'assetto territoriale a livello regionale

Denominazione ATO	Categoria dimensionale	Ente di governo
ATO Napoli 2	Sub -Provinciale	EdA Napoli 2
ATO Napoli 3	Sub -Provinciale	EdA Napoli 3
ATO Salerno	Provinciale	EdA Salerno

Ciascun EDA ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotato di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale. Svolge le funzioni attribuite dalla legge agli enti di governo d'ambito attraverso i proprio organi, che sono:

- il Presidente
- il Consiglio d'ambito
- l'Assemblea dei Sindaci
- il Direttore Generale
- il Collegio dei Revisori.

In particolare, l'organo deliberativo è il Consiglio d'ambito composto da un numero di membri in misura proporzionale ad uno per ogni 50.000 abitanti residenti nell'ATO e, comunque, non inferiore a 12 mila e non superiore a 30 mila. L'Assemblea dei Sindaci si esprime in sede consultiva. Tra l'altro, il Consiglio d'ambito individua il gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti e determina la tariffa all'interno del rispettivo ATO o in riferimento a ciascun SAD ricadente nel corrispondente territorio. Le procedure tecnico-istruttorie per lo svolgimento delle funzioni dell'EDA sono svolte dal Direttore Generale sulla base delle deliberazioni adottate dal Consiglio d'Ambito.

Per regolare i rispettivi rapporti di collaborazione per la gestione associata dei servizi su base distrettuale, i comuni ricadenti in ciascun SAD possono stipulare apposite convenzioni ai sensi dell'art. 30 TUEL (L.R. 14/2016, art. 24, comma 4). Dalla lettura di tale norma non appare chiaro se per "rapporti di collaborazione per la gestione associata dei servizi su base distrettuale" possa intendersi un possibile svolgimento delle funzioni per l'affidamento, ad esempio, dei servizi di raccolta nel territorio del SAD. Le funzioni dell'EDA per l'affidamento del servizio si riferiscono, infatti, al servizio di "gestione integrata". In pratica, non è chiaro se, qualora si opti per un affidamento disgiunto del segmento di raccolta rispetto alle attività di trattamento/smaltimento (quindi nel caso non si opti per la "gestione integrata"), tale affidamento possa essere disposto direttamente dagli enti locali ricadenti nel SAD sulla base della convenzione che li associa. In tali casi, qualora riscontrabili, si ravviserebbe una sovrapposizione di funzioni tra l'EDA e i comuni ricadenti nei SAD afferenti al corrispondente ATO.

Per quanto riguarda l'operatività degli EDA, si sottolinea che, anche in seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione che ha nominato appositi commissari ad acta, l'adesione degli EE.LL. agli EDA è stata completata (fonte: Decreto Presidente Giunta n. 15 del 16/01/2017⁶). Tuttavia, si riscontrano ritardi e lentezze nell'operatività degli EGATO (sedute ripetutamente deserte, procedure per l'individuazione del direttore generale ancora in corso). Come si vedrà in maniera più approfondita nel capito successivo, a tale situazione consegue un assetto gestionale del servizio

⁶ "(...) 3. decorso il termine previsto dall'art. 25 comma 2 della citata legge regionale n.14/2016 per l'adozione della delibera comunale di presa d'atto e di adesione all'EdA, alcuni Comuni sono risultati inadempienti rispetto all'obbligo di adesione al rispettivo Ente d'Ambito e pertanto si è provveduto, previa diffida a termini di legge, all'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art.25 comma 2 della L.R. n.14/2016, con la nomina di commissari ad acta incaricati dell'adozione delle delibere per i rispettivi ambiti; 4. con note prott. n. 35920/UDCP/GAB/GAB del 30/12/2016, n. 1044 del 02/01/2017, n. 1420 del 02/01/2017, n. 15918 del 10/01/2017, i Commissari ad acta hanno comunicato l'avvenuta adesione agli EdA di tutti i Comuni inadempienti

caratterizzato da enorme frammentarietà, con buona parte degli affidamenti in essere caratterizzati da gestione per ambito comunale.

Sempre in tema di governance dei servizi all'interno degli ATO, appare utile sottolineare che i tre ambiti sub provinciali coincidono nell'insieme con il territorio della Città Metropolitana di Napoli. A tal proposito si sottolinea che la legge 56/2014 art. 1 comma 44 lettera c) prevede che alla città metropolitana, fra le altre funzioni fondamentali, compete la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, oltre al fatto che d'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante e di monitoraggio dei contratti di servizio.

La L.R. 14/2016 (art. 40) detta, infine, le regole per la transizione ai nuovi assetti organizzativo-gestionali fissati dalla legge stessa. Nelle more della piena operatività degli Enti d'Ambito, i comuni possono indire procedure per l'affidamento dei servizi (si presume, nel caso di scadenze contrattuali) a condizione che tali procedure siano conformi a quanto disposto dalla legge stessa e prevedano espressamente l'automatica cessazione dell'affidamento a seguito dell'individuazione del nuovo gestore da parte dell'Ente d'Ambito. Quest'ultimo, in attesa della scadenza dei rapporti in corso, procede all'affidamento dei servizi in riferimento alle porzioni di territorio sulle quali insistono gestioni scadute o non conformi, acquisendo quelle coperte da contratti in essere alle relative scadenze. Nella fase di coesistenza tra più soggetti affidatari, l'EDA disciplina le opportune differenziazioni tariffarie.

Il regime transitorio interessa, altresì, le c.d. "Società provinciali", aziende partecipate interamente dalle province campane (all'epoca titolari delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo del servizio), istituite per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti sui rispettivi territori ai sensi del D.L. 30 dicembre 2009, n. 195.⁷ Tale modello gestionale in Campania è stato caratterizzato da enormi differenze territoriali sia dal punto di vista tecnico (in alcuni casi gestiscono il ciclo integrato, in altre solo Stabilimenti di Tritovagliatura ed Imballaggio Rifiuti, STIR) che dal punto di vista della performance. In particolare, in molti dei previgenti ATO provinciali, l'istituzione di tali soggetti non ha consentito il raggiungimento dell'obiettivo di limitare la frammentazione gestionale, con particolare riferimento al segmento di raccolta. L'art. 40 comma 3 della L.R. 14/2016 dispone, a tal proposito, che le società provinciali, qualora non corrispondenti ai canoni organizzativo-gestionali definiti da tale legge regionale, continuino a svolgere le funzioni loro assegnate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte del nuovo soggetto gestore individuato secondo il modello introdotto dalla legge regionale stessa e, comunque, non oltre 90 giorni dall'entrata in vigore della medesima legge (pubblicata sul BURC n. 33 del 26 maggio 2016).

Atti e documenti di riferimento

Legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti"

Delibera della Giunta Regionale n. 311 del 28/06/2016 "Legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 - adempimenti attuativi - delimitazione dei territori degli ATO di cui all'art. 23 della l.r. n. 14/2016.

⁷ Irpinia Ambiente per la Provincia di Avellino, Sannio Ambiente e Territorio (SAMTE) per la Provincia di Benevento, GISEC per la Provincia di Caserta, Sistema Ambiente Provincia di Napoli (SAPNA) per l'allora provincia di Napoli (ora città metropolitana) e EcoAmbiente Salerno per la Provincia di Salerno.

Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani (aggiornamento 2016), adottato con DGR n. 685 del 6 dicembre 2016 poi approvata dal Consiglio Regionale della Campania il 16 dicembre 2016 con attestazione n. 445/1.

Deliberazione Giunta Regionale n. 312 del 28/06/2016 “Approvazione dello statuto tipo degli Enti d'Ambito, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 9, comma 1 lettera g) e all'art. 25, comma 7, della L.R. 14 del 26/05/2016 e dello schema di contratto del Direttore Generale ai sensi dell'art. 29 comma 1 lettera i) della stessa legge”

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 sugli assetti gestionali è stata svolta per 175 Comuni distribuiti tra gli attuali 7 ATO campani. Si precisa, quindi, che i risultati hanno validità parziale e che sarà possibile avere un quadro informativo più completo una volta che l'analisi avrà coperto la totalità dei Comuni.

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. Inoltre, i dati disponibili in merito alle gestioni del servizio non sempre sono risultati completi e/o aggiornati.

Le principali fonti utilizzate per la rilevazione sono il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani del 2016, gli atti e provvedimenti amministrativi dei Comuni (deliberazioni di Giunta Comunale, deliberazioni di Consiglio Comunale, determinazioni dirigenziali, etc.) e i bilanci di esercizio dei gestori.

3.2. Quadro complessivo della rilevazione

L'analisi dell'assetto gestionale parte dalla rilevazione del numero dei gestori attivi sul territorio di ciascun ATO, con indicazione dei comuni e della popolazione servita, specificando la copertura territoriale del campione analizzato rispetto alla popolazione totale dell'ATO. L'osservazione è stata effettuata in riferimento a un campione di 175 comuni, di cui 142 con popolazione minore di 30.000 abitanti e la restante parte, pari a 33, con popolazione maggiore di 30.000 abitanti (è stata raggiunta una copertura della popolazione regionale pari al 58,85%).

Limitatamente al campione analizzato, un primo elemento che emerge con chiarezza è la spiccata frammentazione gestionale del servizio, ad eccezione dell'ATO Avellino in cui è stato rilevato un affidamento il cui territorio di riferimento coincide con l'intero territorio provinciale⁸. Inoltre, nell'ATO Caserta è stata riscontrata una gestione associata del servizio tra tre comuni che complessivamente raccolgono circa 30.000 abitanti.

Complessivamente, sul campione di 175 comuni distribuiti sull'intero territorio regionale, sono stati individuati 32 gestori che operano in forza di 56 affidamenti. Tuttavia, se dal campione si escludono i comuni irpini, il panel di riferimento si riduce a 57 comuni, con un rapporto quasi paritario rispetto al numero degli affidamenti. Ciò sottolinea ulteriormente la frammentarietà del servizio con una dimensione territoriale, di fatto, di rango comunale.

⁸ L'affidamento, risalente al 2011, è stato disposto, ai sensi del D.L. 195/2009, dalla Provincia di Avellino in favore di Irpinia Ambiente, una delle c.d. società provinciali delle quali si è detto in chiusura del capitolo precedente. Facendo riferimento ad un assetto organizzativo-gestionale previgente, questo gestore serve tutti i comuni della Provincia di Avellino, inclusi quelli ricadenti nell'ATO Benevento (Rotondi e San Martino Valle Caudina) e nell'ATO Salerno (Calabritto, Caposele, Senerchia).

Tabella 11 - Inquadramento delle gestioni						
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 Avellino	1	1	113	100,00%	408.365	100,00%
ATO Benevento	1*	2	3	3,75%	68.435	23,75%
ATO Caserta	18	12	20	19,23%	400.930	43,38%
ATO Salerno	7*	7	10	6,21%	355.065	31,95%
ATO Napoli 1	7	6	7	77,78%	1.271.597	97,03%
ATO Napoli 2	8	7	8	33,33%	433.856	60,98%
ATO Napoli 3	14	9	14	23,73%	498.455	45,94%
CAMPANIA	56	32**	175	31,82%	3.436.703	58,85%

Fonte: Ns elaborazioni

*Il conteggio degli affidamenti negli ATO Benevento e Salerno non tiene conto del servizio svolto nei comuni che, ancorché afferenti a tali ATO, ricadono amministrativamente nella Provincia di Avellino (si veda quanto accennato nel capitolo precedente). In tutti i comuni irpini, infatti, indipendentemente dalla ripartizione in ATO, il servizio è affidato a Irpinia Ambiente, la c.d. 'società provinciale' interamente di proprietà dell'ente di area vasta avellinese. Il servizio svolto da Irpinia Ambiente viene conteggiato sotto la colonna 'N° affidamenti' solo nell'ATO Avellino e sotto la colonna 'N° gestori' negli ATO Avellino, Benevento e Salerno.

**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 16.

In generale, sulla base del campione di riferimento è possibile affermare che in Campania un singolo operatore gestisce in media un bacino di utenza di 107.397 abitanti. Tuttavia, allo stato attuale della rilevazione, tale dato risulta falsato dal già citato caso di Irpinia Ambiente, azienda che gestisce un bacino di oltre 400mila abitanti (il dato medio regionale, escludendo la provincia di Avellino scende a circa 97mila abitanti). Inoltre, si sottolinea la differenza, ad esempio, con l'omologo dato negli ATO Benevento e Caserta, nei quali, mediamente, un gestore serve 33.000 abitanti.

3.3. Analisi degli affidamenti

3.3.1 Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento

Il presente paragrafo approfondisce le scelte degli enti affidanti in merito alla modalità di svolgimento e relativo affidamento del servizio.

La tabella che segue, riporta la distribuzione percentuale dei comuni rilevati distinguendo per modalità di affidamento e gestione del servizio, differenziando tra:

- affidamenti disposti a terzi tramite **gara**;
- affidamenti diretti a società considerata **in house** agli enti affidanti;
- affidamento a **società mista**⁹;
- 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 12 - Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate							
ATO	Modalità affidamento/gestione					Estensione territoriale	
	Gara	In house	Soc. mista	In economia	Altro o n.d. ¹⁰	Comunale	Sovracomunale
ATO Avellino		100,00%					100,00%
ATO Benevento		100,00% ¹				100,00%	
ATO Caserta	95,00%				5,00%	85,00%	15,00%
ATO Salerno	30,00%	70,00% ¹				100,00%	
ATO Napoli 1	71,43%	28,57%				100,00%	
ATO Napoli 2	100,00%					100,00%	
ATO Napoli 3	100,00%					100,00%	

¹ Si rileva che tale percentuale comprende oltre alle società in house dei comuni delle corrispondenti province, anche Iripina Ambiente s.p.a. ('società provinciale' interamente di proprietà dell'ente di area vasta avellinese), che serve i comuni di Calabritto, Caposele, Rotondi, San Martino Valle Caudina e Senerchia che amministrativamente ricadono nella Provincia di Avellino.

Fonte: Ns elaborazioni

Riguardo alla modalità di affidamento è possibile riscontrare che, a livello comunale, nella maggior parte dei casi (circa il 70%) il servizio è erogato da società in house degli enti affidanti, mentre, escluse altre forme rilevate in quantità residuale, la quota restante delle gestioni in essere risulta affidata tramite gara. Riguardo la ripartizione di tali informazioni per singolo ATO, il campione analizzato fa registrare la situazione che segue: negli ATO Avellino e Benevento si rilevano solo affidamenti in house, negli ATO Napoli 2 e Napoli 3 solo gare, negli ATO Salerno e Napoli 1 sia affidamenti tramite gara che in house, mentre nell'ATO Caserta tutte gare con un caso di affidamento diretto tramite Ordinanza contingibile e urgente da parte del sindaco di Santa Maria Capua Vetere.

Per ciò che concerne l'estensione territoriale degli affidamenti, sono stati individuati affidamenti sovracomunali solo ed esclusivamente negli ATO Avellino e Caserta. Se ne deduce una complessiva gestione dei servizi caratterizzata da una spiccata frammentarietà. Infatti, escludendo dal campione il dato relativo

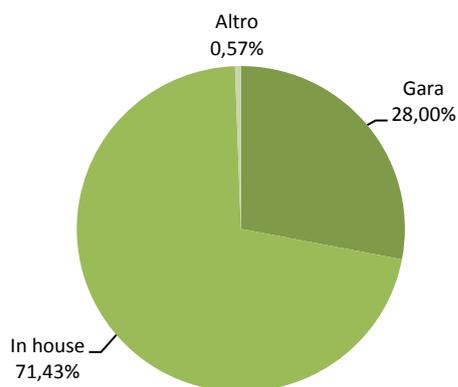
⁹ In relazione a tale modalità di affidamento/gestione non è stata approfondita la modalità di scelta del socio privato che, in base all'ordinamento vigente, dovrebbe essere individuato con procedura ad evidenza pubblica c.d. "a doppio oggetto".

¹⁰ Es.: cottimo fiduciario, ordinanza contingibile e urgente, ecc.

all'ATO Avellino la percentuale degli affidamenti su base comunale salirebbe al 95%. Per tale ragione, nella tabella precedente, si è preferito conteggiare l'affidamento ad Irpinia Ambiente come sovracomunale solamente per il corrispondente ATO, annoverando, conseguentemente, negli ATO Salerno e Benevento solamente gli affidamenti comunali.

Di seguito sono riportati, a livello regionale, i dati relativi alla modalità di gestione/affidamento e all'ambito territoriale sia su base comunale che demografica.

Distribuzione dei comuni per modalità di affidamento



Distribuzione della popolazione per modalità di affidamento

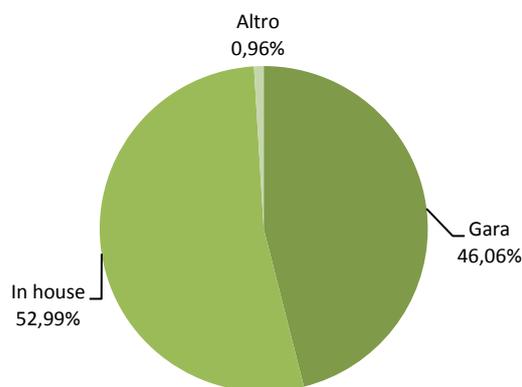
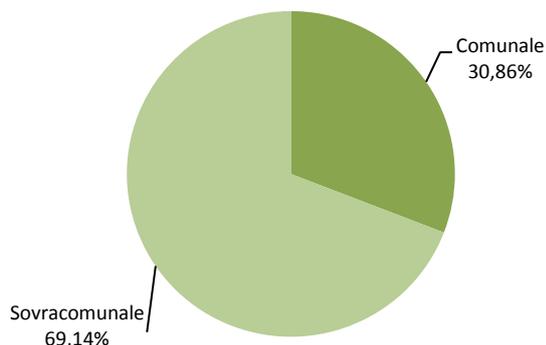


Figura 1 - Modalità affidamento su base comunale e demografica

Distribuzione dei comuni per estensione del bacino di affidamento



Distribuzione della popolazione per estensione del bacino di affidamento

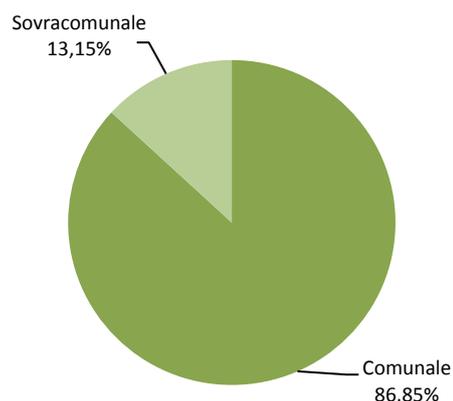


Figura 2 - Estensione del bacino di affidamento su base comunale e demografica

La stessa analisi pesata sulla popolazione riporta il medesimo risultato per ciò che concerne la prevalente modalità di affidamento che risulta essere in house, ma diverge completamente per ciò che concerne l'ambito territoriale.

3.3.2 Analisi temporale degli affidamenti

Una prima analisi 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. Emerge chiaramente che la quasi totalità degli affidamenti mappati è stata disposta a partire dal 2010, concentrandosi per lo più nel quinquennio 2010-14.

Tabella 13- Anno di inizio dell'affidamento	
Data inizio affidamento	% di comuni
2005-2009	1,74%
2010-2014	77,91%
2015-2017	20,35%
TOTALE	100,00%

Fonte: Ns elaborazioni

In merito alla scadenza degli affidamenti in essere, c'è da rilevare che, attualmente, solo una bassa percentuale risulta di prossima conclusione (entro il 2018-2019). Considerato quanto sopra riportato in merito alle date di avvio degli affidamenti, si può affermare che la maggior parte (78%) dei comuni ha optato per affidamenti di medio – lungo termine, con scadenze a partire dal 2022.

Da sottolineare, infine, una quota residuale (2,34%) di gestioni scadute in riferimento alle quali l'ente affidante ha scelto di prorogare gli affidamenti in corso fino all'identificazione del nuovo gestore o sino alla effettiva entrata in vigore delle gestioni d'ambito territoriale ottimale.

Tabella 14 - Anno di fine dell'affidamento	
Data fine affidamento	% di comuni
2016-2017	2,34%
2018-2019	8,19%
2020-2021	11,11%
2022-2050	78,36%
TOTALE	100%

Fonte: Ns elaborazioni

Per quanto concerne la durata degli affidamenti i dati riportati in tabella si riferiscono al campione di comuni esaminato nel suo insieme.

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 si abbiano informazioni in merito è stata presa in considerazione la durata della società.

Tabella 15 - Durata dell'affidamento	
Durata affidamento	% di comuni
< 1 anno	0,58%
1 - 4 anni	4,65%
5-9 anni	25,00%

Tabella 15 - Durata dell'affidamento	
Durata affidamento	% di comuni
30 anni	68,61%
Indefinita	1,16%
Totale	100,00%

Fonte: Ns elaborazioni

Al di là dei dati sintetizzati in tabella, si noti che, escludendo dal conteggio l'affidamento relativo alla Provincia di Avellino (si veda quanto detto nelle pagine precedenti) di durata trentennale, gli affidamenti non superano i 9 anni di durata.

La durata degli affidamenti riflette la modalità di assegnazione degli stessi; generalmente, le società in house svolgono il servizio per un lungo periodo di tempo in quanto l'affidatario (costituente o socio) può godere di una situazione economicamente più conveniente e di una maggiore sostenibilità finanziaria. Infatti, quasi la totalità degli affidamenti in house (96,72%) ha una durata di 30 anni, una parte residuale (2,46%) tra i 5 e i 9 anni, mentre per lo 0,82% si registra una durata indefinita.

D'altra parte i comuni che hanno deciso di optare per l'affidamento tramite gara, attraverso cui viene identificato un gestore privato, hanno stipulato contratti con durate più contenute che vanno da meno di 1 anno (2,04%) ad un massimo di 9 (81,63%).

Dall'analisi effettuata si evince la presenza di comuni che, in virtù dell'affidamento scaduto, hanno disposto la prosecuzione del servizio in regime di *prorogatio* ed è stato rilevato un caso in cui l'affidamento, disposto per Ordinanza sindacale contingibile urgente presenta una durata indefinita.

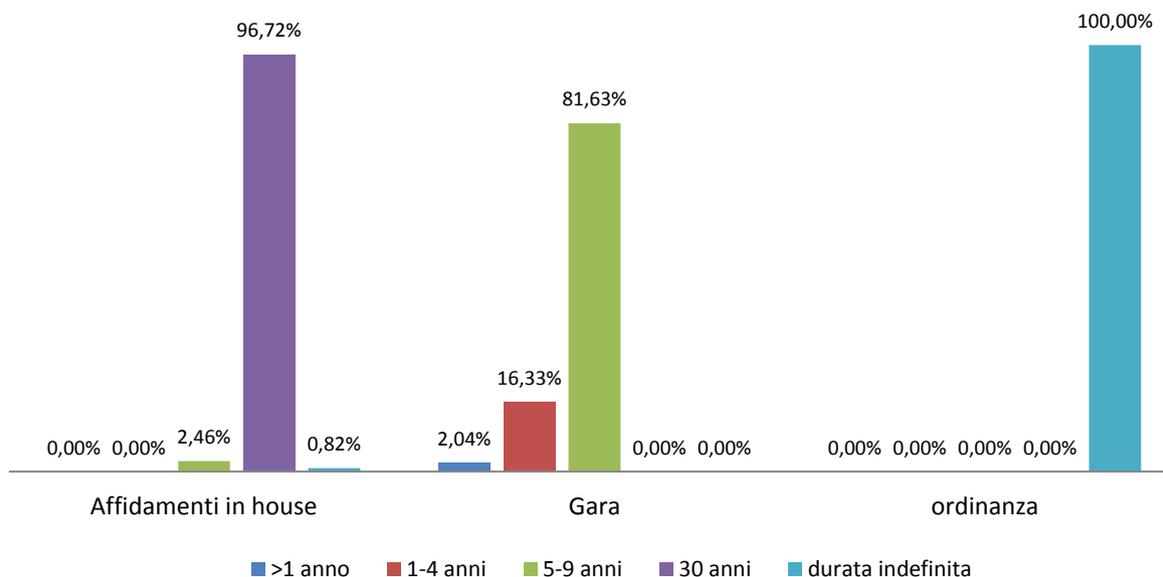


Figura 3 - Ripartizione dei comuni in base alla modalità di affidamento e relativa durata

3.4. Caratteristiche dei gestori rilevati

Dall'analisi svolta è risultato che il 58,85% della popolazione campana è servito da 32 gestori che erogano il servizio a 175 comuni. Inoltre, si rileva che determinati gestori operano sia singolarmente che in ATI (Associazione Temporanea d'Imprese). 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.

La tabella che segue propone un confronto tra ciascun gestore individuato e il numero di comuni e popolazione servita, specificando, inoltre, il segmento di servizio svolto.

Tabella 16 - Rilevazione dei gestori					
Gestore	Denominazione Ato	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio
A.T.I.: A.M. Technology Srl (capogruppo) - L'Igiene Urbana srl (mandante)	Ato Napoli 3	Gara	1	66.164	RST
ATI: ECO.CAR s.r.l - Ecologia & Autocarri s.r.l (soc.operativa "Società Consortile Marcianise Servizi ")	Ato Caserta	Gara	1	39.792	RST
A.T.I: ECO. CAR SRL (mandataria) - I.P.I srl (mandante)	Ato Caserta	Gara	1	76.126	RST
A.T.I: TEKNOSERVICE S.R.L (mandataria) - Consorzio Gema (mandante)	Ato Napoli 2	Gara	1	123.839	RST
A.S.I.A - NAPOLI S.p.a	Ato Napoli 1	Affidamento in house	1	970.185	RST
A.C.S.E. - S.P.A.	Ato Salerno	Affidamento in house	1	50.833	RST
ALBA SRL	Ato Salerno	Affidamento in house	1	50.883	RST
ASIA Benevento S.p.A	Ato Benevento	Affidamento in house	1	59.945	RST
CASORIA AMBIENTE S.P.A	Ato Napoli 1	Affidamento in house	1	77.319	RST
Consorzio C.I.T.E S.c.a.r.l	Ato Napoli 1	Gara	2	20.168	RST
Consorzio Gema	Ato Napoli 3	Gara	2	131.172	RST
Consorzio Sinergie	Ato Caserta	Gara	1	13.973	RST
DE VIZIA TRANSFER S.p.a	Ato Napoli 2	Gara	1	81.528	RST

Tabella 16 - Rilevazione dei gestori

Gestore	Denominazione Ato	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio
DHI di nardi Holding Industriale S.p.A.	Ato Caserta	Gara, ordinanza	5	77.327	RST SM ¹¹
ECOLOGIA FALZARANO S.R.L.	Ato Caserta, Ato Napoli 1	Gara	4	77.952	RST
GO TRUCK SRL	Ato Napoli 2	Gara	1	31.226	RT
GPN s.r.l.	Ato Napoli 3	Gara	1	23.760	RST
Irpiniambiente S.p.a	Ato Avellino, Ato Benevento, Ato Salerno	Affidamento in house	118	423.506	ciclo integrato dei rifiuti
L'Igiene Urbana srl	Ato Napoli 3, Ato Salerno	Gara	4	83.996	RST
METELLIA SERVIZI S.R.L.	Ato Salerno	Affidamento in house	1	53.450	RST
New Ecology srl	Ato Napoli 3	Gara	2	55.242	RST
S.A.R.I.M srl	Ato Salerno	Gara	1	31.511	RST
Salerno pulita	Ato Salerno	Affidamento in house	1	134.850	RST
Senesi SPA	Ato Caserta, Ato Napoli 2	Gara	3	99.716	RST
Soc. ambiente e servizi srl	Ato Caserta	Gara	1	7.856	RT
Soc. Langella Mario srl	Ato Napoli 3	Gara	1	24.002	RST
Societa' Buttol S.r.l.	Ato Caserta, Ato Napoli 1, Ato Napoli 2, Ato Napoli 3,	Gara	8	313.508	RST
Società Impresud s.r.l	Ato Caserta	Gara	1	15.426	RST
SOCIETA' TEAM 3R AMBIENTE S.R.L	Ato Caserta, Ato Napoli 3	Gara	2	15.252	RST
TE.KRA Servizi ambientali srl	Ato Caserta, Ato Napoli 1, Ato Napoli 2, Ato Napoli 3	Gara	4	141.200	RST
Teknoservice srl	Ato Napoli 2	Gara	2	64.996	RST

Si noti che, come anticipato, solo due gestori sono titolari di affidamenti di livello sovracomunale: Ecologia Falzarano, che cura il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto in tre comuni dell'ATO Caserta, e

¹¹ Il gestore svolge l'attività di smaltimento nel comune di Santa Maria Capua Vetere;

Irpiniambiente spa, società in house della Provincia di Avellino. Negli altri casi in cui un singolo gestore serve più comuni, è stato constatato che si tratta, comunque, di affidamenti distinti.

3.4.1 Classe dimensionale¹²

Nella seguente tabella sono stati classificati i gestori in base alla classe dimensionale, distinguendoli in micro, piccoli, medi e grandi. In considerazione di ciò i gestori effettivi risultano 30¹³ ma solo per 28 è stato possibile reperire informazioni economico-patrimoniali relative all'anno 2016. Dall'elaborazione è risultato che non ci sono micro imprese, l'82,14% sono medio-grandi e solo il 17,86% sono di piccola dimensione.

Tabella 17 - Analisi per classe dimensionale		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Grande	11	39,29%
Media	12	42,85%
Piccola	5	17,86%
Micro	/	/
TOTALE	28	100,00%

Di seguito è stata osservata l'evoluzione della dimensione aziendale dei 30 gestori nell'intervallo di tempo che va dal 2012 al 2016 per valutare eventuali espansioni o ridimensionamenti degli stessi. Non è stato possibile ottenere, per ogni anno, informazioni relative al bilancio di tutti i gestori, per cui il numero dei gestori analizzati può essere lievemente diverso da un anno all'altro (vedi tabella successiva). L'arco temporale di analisi inizia dal 2012 in quanto circa il 70% degli affidamenti erano già operativi.

	Numero di gestori
Anno 2012	29
Anno 2013	30
Anno 2014	29
Anno 2015	28
Anno 2016	28

¹² 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.

¹³ Per semplicità, in caso di ATI, laddove non siano state reperite informazioni in merito al gestore effettivamente operativo, è stata analizzata la mandataria;

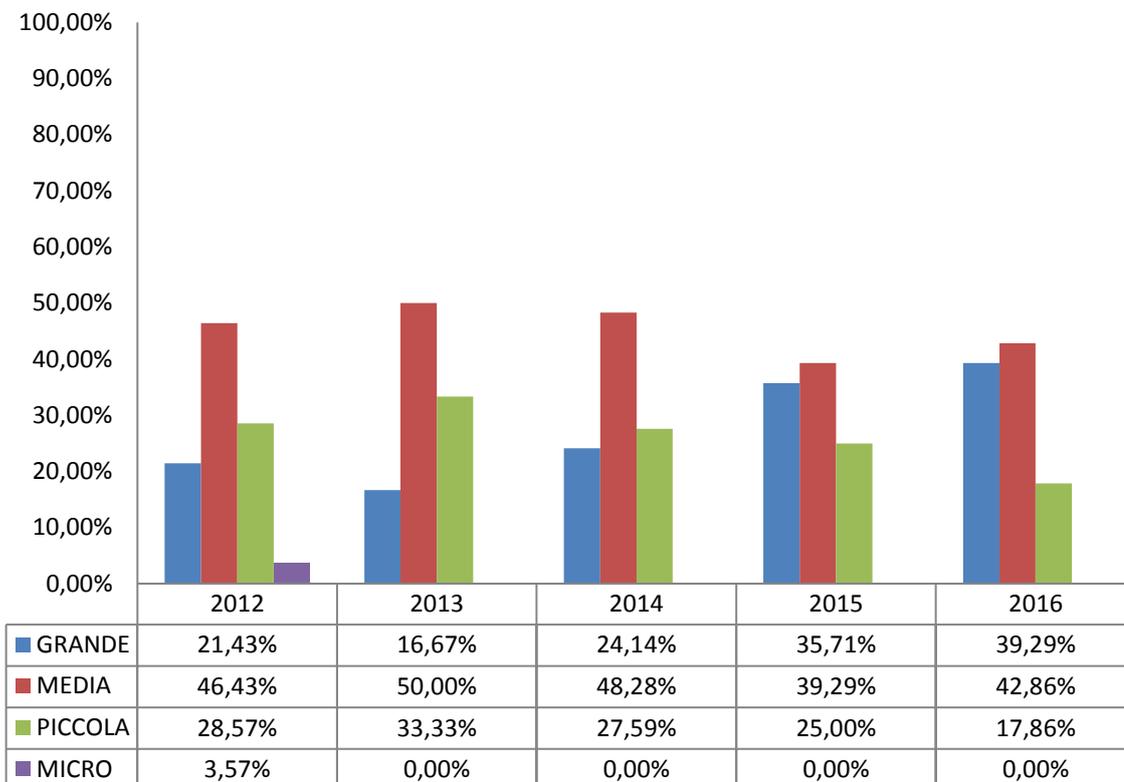


Figura 4 - Andamento della classe dimensionale dei gestori (2012-2016)

Dal 2012 ad 2016 i gestori di dimensione “grande” sono aumentati, mentre si sono ridotti quelli di dimensione “piccola” e “media” ed infine azzerati quelli di dimensione “micro”.

3.4.2 Tipologia di servizio¹⁴

I gestori sono stati analizzati in funzione dell’attività svolta e successivamente categorizzati in monoservizio o multiservizio in base al servizio pubblico erogato (rifiuti, idrico, tpl, energia, gas). Dallo studio effettuato si rileva che tutti i gestori esaminati rientrano nella categoria monoservizio, ovvero svolgono solo il servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Tabella 18 - Analisi per tipologia di servizio		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Monoservizio	28	100,00%
Multiservizi	/	/

¹⁴ 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 del processo di riordino del servizio rifiuti in Campania

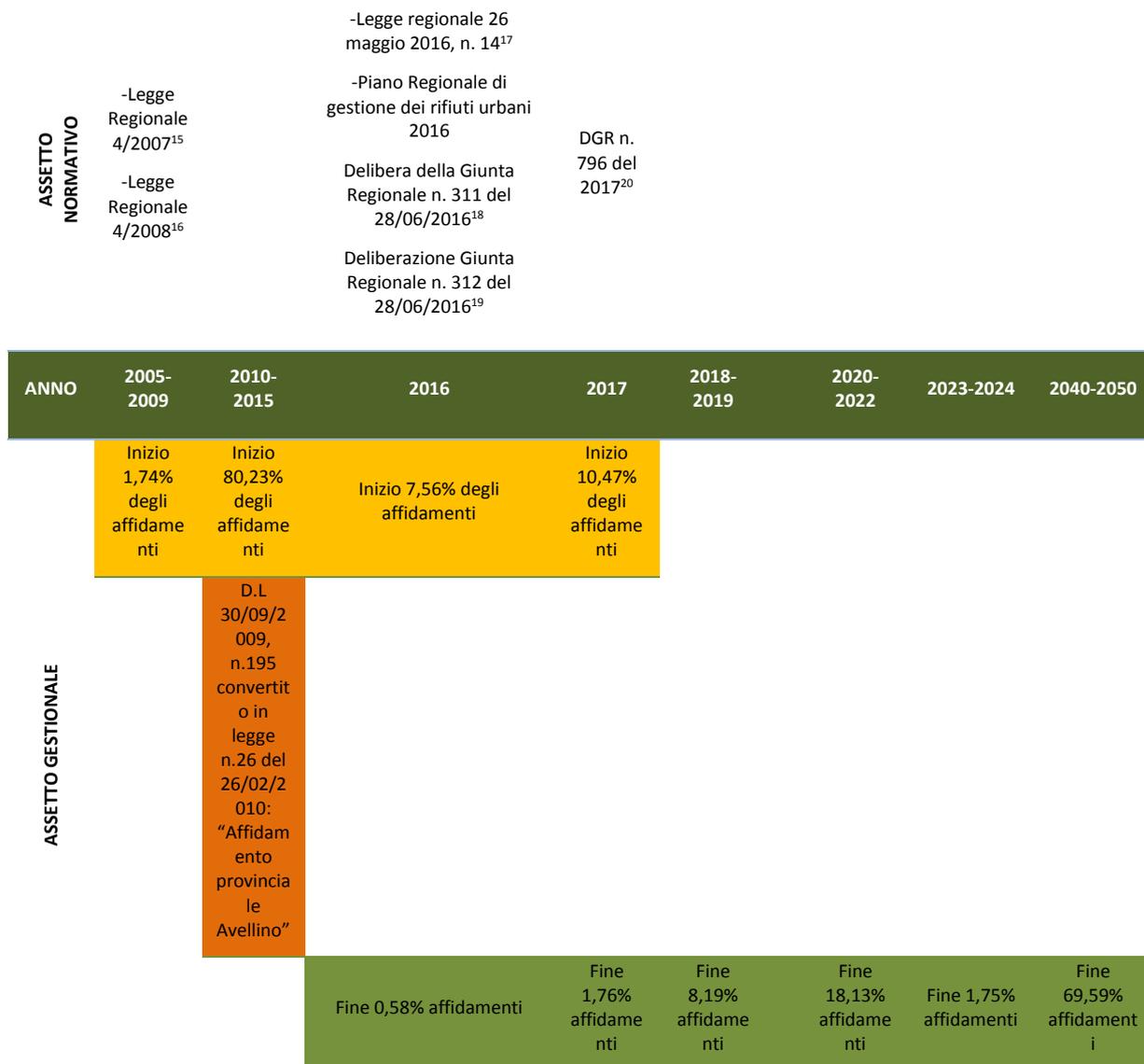


Figura 5 - Cronologia degli assetti normativi e gestionali e relativa comparazione

¹⁵ "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati". La legge in questione è stata abrogata dall'art. 51 della Legge Regionale 26 maggio 2016 n.14;

¹⁶ "Modifiche alla Legge Regionale 28 marzo 2007, n.4 "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati". La L.R. n.4/2008 facendo riferimento alla L.R. 4/2007, che risulta abrogata, non ha più validità;

¹⁷ "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti"

¹⁸ "Legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 - adempimenti attuativi - delimitazione dei territori degli ATO di cui all'art. 23 della L.R. n. 14/2016.

¹⁹ "Approvazione dello statuto tipo degli Enti d'Ambito, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 9, comma 1 lettera g) e all'art. 25, comma 7, della L.R. 14 del 26/05/2016 e dello schema di contratto del Direttore Generale ai sensi dell'art. 29 comma 1 lettera i) della stessa legge"

²⁰ Approvazione delle "linee guida per l'elaborazione dei piani d'ambito"