



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

SARDEGNA

Giugno 2018

Indice

EXECUTIVE SUMMARY	5
1. INQUADRAMENTO TERRITORIALE	7
1.1. INFORMAZIONI DI SINTESI	7
1.2. ASSETTI GEOGRAFICI	7
1.3. ASSETTI DEMOGRAFICI	7
1.4. ASSETTI AMMINISTRATIVI	9
1.5. ASSETTI ECONOMICI	9
1.6. PRODUZIONE DEI RIFIUTI	10
2. ASSETTI ORGANIZZATIVI	11
3. ASSETTI GESTIONALI	13
3.1. NOTA METODOLOGICA	13
3.2. QUADRO COMPLESSIVO DELLA RILEVAZIONE	13
3.3. ANALISI DEGLI AFFIDAMENTI	14
3.3.1. <i>Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento</i>	14
3.3.2. <i>Analisi temporale degli affidamenti</i>	16
3.4. CARATTERISTICHE DEI GESTORI	17
APPENDICE – CRONOLOGIA DELL’EVOLUZIONE NORMATIVA E DELL’ASSETTO GESTIONALE	20

Indice delle tabelle

Tabella 1 – Assetti geografici	7
Tabella 2 – Assetti demografici	7
Tabella 3 – Urbanizzazione e tipo di località abitata	8
Tabella 4 – Turismo	8
Tabella 5 – Assetti amministrativi	9
Tabella 6 – Comuni e popolazione per classi dimensionali	9
Tabella 7 – Assetti economici	9
Tabella 8 – Produzione dei rifiuti urbani	10
Tabella 9 - Sintesi dell’assetto territoriale a livello regionale	11
Tabella 10 – Dimensioni dei bacini ottimali per le fasi di raccolta e trasporto rifiuti	11
Tabella 11 - Rilevazione degli affidamenti.....	13
Tabella 12 - Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate	14
Tabella 13 - Rilevazione dei gestori	17
Tabella 14 - Caratteristiche operative	18
Tabella 15 – Analisi per tipologia di servizio.....	18

Indice delle figure

Figura 1 - Sub-ambiti Regione Sardegna	12
Figura 2 - Modalità di affidamento su base comunale e su base demografica	15
Figura 3 - Estensione territoriale su base comunale e su base demografica	15
Figura 4 - Inizio degli affidamenti	16
Figura 5 - Fine degli affidamenti	16
Figura 6 - Classi dimensionali dei gestori e tipologia di servizio.....	19

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

La Sardegna, come diverse altre regioni, presenta una situazione reale in materia di gestione dei rifiuti per molti versi diversa da quanto previsto dalle norme regionali. Queste ultime prevedono un assetto organizzativo fondato sulla presenza di un Ambito unico regionale e un'articolazione in bacini ottimali interni allo stesso per le fasi a monte del ciclo dei rifiuti. Tali articolazioni, al momento coincidenti con le Province e con la Città metropolitana di Cagliari, dovranno divenire, a regime, ambiti di esercizio delle funzioni di area vasta come previsti dalla Legge regionale. L'effettiva struttura organizzativa e gestionale è affatto diversa da questo schema, con affidamenti prevalentemente comunali e con un'elevata frammentazione gestionale, anche se gli operatori risultano nella maggioranza dei casi di dimensioni medio-grandi e anche se l'integrazione verticale (la gestione integrata dei segmenti a monte a valle della filiera produttiva) appare molto accentuata.

Prima di entrare nel merito di questi aspetti il presente Rapporto contiene una parte relativa ad una sintetica illustrazione della situazione territoriale ed economica e degli assetti demografici ed urbanistici della Regione nonché della sua struttura amministrativa, che esercitano una significativa influenza sulle scelte organizzative e gestionali in materia di rifiuti. La definizione delle soluzioni più appropriate, relativamente agli ambiti territoriali, ai lotti di affidamento, alla selezione dei gestori, alle modalità di erogazione dei servizi, infatti, deve essere conforme alle concrete situazioni, con particolare riguardo alle economie di scala e di densità che caratterizzano questi servizi. E' possibile, infatti, che gli assetti pianificatori, organizzativi e gestionali possano non coincidere e vanno definiti in attinenza alle caratteristiche dei territori. L'osservazione degli assetti urbanistici, demografici, amministrativi ed economici può quindi contribuire a valutare la congruità delle scelte operate ed a fornire una chiave di lettura dei dati produttivi ed ambientali.

Il territorio della Regione Sardegna, tra i più estesi d'Italia, è in maggioranza collinare (68%); in queste aree risiede il 47% della popolazione, mentre quasi il 50% è collocato nelle zone pianeggianti che comprendono la Città metropolitana di Cagliari, la quale presenta una forte concentrazione di abitanti. Circa la distribuzione provinciale della popolazione si rilevano notevoli differenze tra la Città metropolitana e le Province. In effetti la densità di abitanti media regionale, di 69 ab/Kmq, di gran lunga inferiore a quella nazionale (200 ab/Kmq) è profondamente diversa tra Cagliari (345 ab/Kmq), Sassari (64 ab/Kmq), Sud Sardegna (55 ab/Kmq) Oristano (56 ab/Kmq) e Nuoro (38 ab/Kmq). Rileva per la sua importanza il turismo, fattore fondamentale dell'economia regionale, che incide in misura molto rilevante sulla struttura demografica e che determina un significativo impatto nella produzione e nella gestione dei rifiuti.

Circa la struttura amministrativa, nella Regione sono presenti 377 Comuni, una Città metropolitana e quattro Province. La grande maggioranza dei Comuni è di piccole dimensioni, quelli fino a 15 mila abitanti sono il 96% del totale (l'83% al di sotto dei 5 mila abitanti) con una percentuale di popolazione del 55%, mentre nei quattro Comuni con oltre 50 mila abitanti risiede il 25% della popolazione.

Quanto alla situazione economica, la Sardegna ha dei valori leggermente al di sopra della Circonscrizione Sud e Isole ma molto inferiori a quelli nazionali, sia in termini di PIL-pro-capite (20 migl/euro a fronte dei 18,4 del Sud e Isole e dei 27,7 nazionali), che di fatturato medio per addetto (rispettivamente 128 migl/euro, 123 migl/euro e 189 migl/euro), che di valore aggiunto per addetto (34 migl/euro contro i 32 del Sud e isole e i 44 medi italiani). Il tasso di occupazione (50,5%) è molto al di sopra di quello della Circonscrizione geografica di riferimento (44%) ma inferiore al dato nazionale (58%).

Tali elementi, dettagliati nel primo capitolo di questo Rapporto, sono rilevanti ai fini della lettura della grandezza relativa alla produzione pro-capite dei rifiuti che, come è noto, viene posta in correlazione al livello del reddito e dei consumi (questi ultimi, a loro volta, direttamente influenzati dal livello del reddito

disponibile). Dalla lettura di questo dato emerge un valore (444 Kg/ab.), in linea con quello meridionale e insulare (450 Kg/ab) e più basso del nazionale (497 Kg/ab). Elemento di virtuosità della Regione è il dato sulla raccolta differenziata (60%), di assoluta eccellenza rispetto alla Circostrizione Sud e Isole (37,6%) e al di sopra del valore nazionale (52,5%).

Circa gli assetti organizzativi e gestionali, come si è detto, si evidenzia una netta distanza tra quanto previsto dalle norme regionali, sostanzialmente in armonia con la disciplina nazionale, e la realtà fattuale. Ai sensi della legge regionale (LR 2/2016) e dell'aggiornamento del PRGR (dicembre 2016) sono previsti un ambito unico regionale e ambiti sub-regionali per le fasi a monte della filiera. Questi ultimi, secondo la legge regionale, coincidono con la Città metropolitana e le Province, fino alla concreta applicazione del Piano di riordino territoriale che contempla la costituzione di ambiti di esercizio delle funzioni di area vasta (Ambiti territoriali strategici). A regime, dunque, i sub-ATO saranno costituiti da 16 Ambiti strategici corrispondenti alla delimitazione di una o più unioni di Comuni. Attualmente l'ente di governo dell'ATO Sardegna, a cui sono attribuite le funzioni previste dall'3-bis del DL 138/2011, non risulta ancora individuato e il sistema è diretto dagli uffici dell'Assessorato regionale della difesa dell'ambiente. Il riflesso di questo ritardo nell'applicazione delle norme è la permanenza di una situazione di frammentazione. Secondo la rilevazione effettuata nel presente Rapporto, relativa a 33 Comuni rappresentativi del 50% della popolazione regionale, risultano 23 affidamenti e 13 diversi gestori. Prevale, quindi, un assetto mono-comunale che riguarda un numero di Comuni corrispondente al 54% del totale, corrispondente all'88% della popolazione. Per quanto riguarda le forme di affidamento rileva l'assenza di gestioni *in house*, la schiacciante maggioranza delle gare (oltre il 90%) e la presenza, sia pure nettamente minoritaria, di Società miste (meno del 10%). La durata degli affidamenti presenta una relativa variabilità intorno ad una media di cinque anni (+/- 3 anni). Occorre inoltre sottolineare che alla frammentazione territoriale corrisponde una forte integrazione verticale del ciclo dei rifiuti in quanto la totalità dei gestori opera nei segmenti a monte e a valle della filiera. Infine si rileva la prevalenza di affidatari di grande dimensione (50%) o media (25%) e la rilevanza (per il 26% dei casi) dell'affidamento a raggruppamenti di imprese (RTI/ATI).

1. Inquadramento territoriale

1.1. Informazioni di sintesi

- Popolazione 1.653.135 ab.
- Superficie 24.100,02 km²
- Densità abitativa 69 ab./ km²
- Numero di famiglie 676.777
- Componenti per famiglia (valori medi) 2,41
- Numero dei comuni 377

1.2. Assetti geografici

Il territorio regionale, tra i più estesi d'Italia, è prevalentemente collinare, e la popolazione è pressoché equipartita tra questa fascia e quella pianeggiante.

Si rileva la presenza di 20 parchi e aree naturali protette, che coinvolgono poco meno del 12% dei Comuni.

Tabella 1 – Assetti geografici

Zone altimetriche (% superficie)	
Montagna	13,6
Collina	67,9
Pianura	18,5
Zone altimetriche (% popolazione residente)	
Montagna	3,5
Collina	47,3
Pianura	49,2
Parchi e aree naturali protette (valori assoluti)	20
Comuni con parchi e aree naturali protette (%)	11,67

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

1.3. Assetti demografici

I dati demografici rilevano asimmetrie provinciali sulla ripartizione della popolazione, che tende a concentrarsi nel capoluogo di Regione.

Il numero delle famiglie è nettamente inferiore rispetto alla media nazionale (1.171.989), mentre il numero di componenti per famiglia è in linea con il dato medio nazionale (2,39).

Tabella 2 – Assetti demografici

Popolazione	
Regione	1.653.135 ab.
Cagliari	431.430 ab.
Sassari	493.788 ab.
Sud Sardegna	356.014 ab.
Oristano	211.989 ab.
Nuoro	159.914 ab.

Densità	
Regione	69 ab./km ²
Cagliari	346 ab./km ²
Sassari	64 ab./km ²
Sud Sardegna	55 ab./km ²
Oristano	53 ab./km ²
Nuoro	38 ab./km ²
Numero di famiglie (valori assoluti)	676.777
Componenti per famiglia (valori medi)	2,41

Fonte: ISTAT (2011; 2017)

Box 1: Urbanizzazione

Quasi la totalità dei Comuni si caratterizza per un basso grado di urbanizzazione e in queste aree risiede quasi la metà della popolazione.

La maggior parte delle abitazioni si concentra nei centri abitati, solo in pochi casi nelle case sparse e raramente nei nuclei abitati.

Tabella 3 – Urbanizzazione e tipo di località abitata

Comuni (%)	
Grado di urbanizzazione alto	0,5
Grado di urbanizzazione medio	10,1
Grado di urbanizzazione basso	89,4
Popolazione (%)	
Grado di urbanizzazione alto	16,9
Grado di urbanizzazione medio	36,7
Grado di urbanizzazione basso	46,4
Abitazioni (%)	
Centri abitati	89,6
Nuclei abitati	3,8
Case sparse	6,7

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

Il turismo, settore trainante dell'economia regionale, incide anche sugli assetti demografici, registrando un totale di arrivi pari al 174% della popolazione residente. I dati sulla permanenza media (4,68) si attestano ben al di sopra sia del dato medio per le regioni insulari (3,73) sia della media nazionale (3,45).

Tabella 4 – Turismo

Arrivi (% popolazione residente)	174%
Permanenza media (gg.)	4,68
Pressione turistica*	8,16

*Numero di presenze per abitante

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano (2017)

1.4. Assetti amministrativi

Il territorio regionale è ripartito in cinque Province: Cagliari (capoluogo di Regione), Sassari, Sud Sardegna, Oristano e Nuoro.

Sono presenti 5 Comunità montane e 36 Unione di Comuni, con un tasso di adesione comunale pari quasi al 75%.

Tabella 5 – Assetti amministrativi	
Province	Sassari, Sud Sardegna, Oristano e Nuoro
Città metropolitane	Cagliari
Comuni	377
Unioni di Comuni	
Totale	36
Comuni aderenti (%)	74,54
Comunità montane	5

Fonte: Ancitel su dati del Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare (2018)

Box 3: Comuni e popolazione per classi dimensionali

La Regione si contraddistingue per la cospicua presenza di Comuni di piccole dimensioni (più del 95% dei Comuni ha una popolazione inferiore a 15.000 abitanti), dove si concentra più della metà della popolazione. La restante parte della popolazione tende a risiedere nei grandi centri abitati.

Tabella 6 – Comuni e popolazione per classi dimensionali					
Classi dimensionali	Comuni		Popolazione		
	n.	%	n.	%	
Meno di 5.000 abitanti	314	83,3	514.845	31	
5.001 – 15.000 abitanti	47	12,5	397.885	24	
15.001 – 30.000 abitanti	9	2,4	215.318	13	
30.001 – 50.000 abitanti	3	0,7	112.589	7	
Più di 50.000 abitanti	4	1	412.498	25	
TOTALE	377	100	1.653.135	100	

Fonte: Ns elaborazione su dati ISTAT

1.5. Assetti economici

Si rileva, in generale, una performance economica non particolarmente positiva. Il PIL pro capite è inferiore alla media nazionale (20,2 vs 27,7 mgl €), così come il numero delle imprese presenti (102.017 vs 216.904), e sia il valore del fatturato per addetto sia il valore del valore aggiunto per addetto sono decisamente inferiori rispetto alla media nazionale.

Il dato sul livello occupazionale non è positivo, registrando un tasso di occupazione (circa 50,5%) inferiore alla media italiana (58%).

Tabella 7 – Assetti economici			
	Regione	Sud e Isole	Italia
PIL (milioni di euro)	33.556	382.743	1.680.523
PIL pro capite (migliaia di euro)	20,2	18,4	27,7
Numero di imprese	102.017	1.210.791	4.338.085
Numero di addetti	283.787	3.358.457	16.289.875
Fatturato per addetto (valori medi)	128,0	122,8	188,9
Valore aggiunto per addetto (valori medi)	34,1	32,1	44
Tasso di occupazione (%)	50,5	44,0	58,0
Reddito medio dei lavoratori dipendenti (migliaia di euro)	19,1	18,1	22,9

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

1.6. Produzione dei rifiuti

La regione contribuisce al 2% della produzione nazionale totale di rifiuti urbani, registrando un valore di produzione pari a 733.503,47 tonnellate annue, dato sensibilmente inferiore alla media nazionale delle produzioni regionali (1.505.830,23 tonnellate annue).

Considerando i valori pro capite della produzione di rifiuti urbani, questi si attestano a circa 443,7 kg per abitante su base annua, valore tendenzialmente in linea con la media nazionale (497,06 kg/abitante).

I dati sulla raccolta differenziata rilevano una buona performance regionale, con un valore pari a più del 60%.

Tabella 8 – Produzione dei rifiuti urbani			
	Regione	Sud e Isole	Italia
Produzione RU totale annua (tonnellate)	733.503,47	9.350.650,584	30.116.604,564
Produzione RU pro capite annua (kg/ab.)	443,7	449,96	497,06
% di raccolta differenziata	60,15	37,61	52,54

Fonte: Rapporto rifiuti urbani ISPRA (2016)

2. Assetti organizzativi

L'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione Rifiuti (PRGR) approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 69 del 23 dicembre 2016, individua un ambito territoriale ottimale coincidente con l'intero territorio regionale. Le fasi di raccolta e trasporto dei materiali è, tuttavia, previsto siano essere organizzate in riferimento a bacini ottimali, interni all'ATO regionale, che, secondo le indicazioni del Piano, devono coincidere con i territori provinciali e della Città metropolitana di Cagliari come definite dall'art. 25 della L.R. 2/2016 o, una volta delimitati, con i c.d. ambiti territoriali strategici. Questi ultimi saranno, a loro volta, individuati con successiva legge regionale all'esito dell'adozione del Piano di Riordino Territoriale e rappresenteranno gli ambiti di esercizio delle funzioni di area vasta nei quali la Regione, in seguito alla definitiva soppressione delle province, eserciterà direttamente, o per il tramite di propri enti o agenzie, oppure ancora con delega agli enti locali, le funzioni in materia di sviluppo economico e sociale e di pianificazione strategica (L.R. 2/2016, art. 2).

In sintesi, in attesa del completamento del processo di riordino territoriale, il PRGR individua, quindi, due livelli di gestione, da integrare fra loro e far coordinare dall'Autorità d'ambito regionale:

- livello regionale, per la gestione del sistema del recupero e della filiera di trattamento/smaltimento del rifiuto residuale, al fine di garantire l'autosufficienza regionale della gestione integrata dei rifiuti;

Tabella 9 - Sintesi dell'assetto territoriale a livello regionale

Denominazione ATO	Categoria dimensionale	Ente di governo
ATO Sardegna	Regionale	n.d.

- livello provinciale, per l'organizzazione, secondo bacini ottimali, delle fasi di raccolta e trasporto, corrispondente, allo stato attuale ai sensi dell'art. 25 della L.R. 2/2016, ai seguenti bacini:
 - Città metropolitana di Cagliari;
 - Provincia di Nuoro;
 - Provincia di Sassari;
 - Provincia di Oristano;
 - Provincia Sud Sardegna.

Tabella 10 – Dimensioni dei bacini ottimali per le fasi di raccolta e trasporto rifiuti

Bacini ottimali	Categoria dimensionale	N° comuni	Popolazione (al 01/01/17)	Superficie (kmq)	Densità (ab/kmq)
Sub-ambito Città metropolitana di Cagliari	Provinciale	17	431.430	1.248,68	345,51
Sub-ambito Provincia di Nuoro	Provinciale	74	211.989	5.638,02	37,60
Sub-ambito Provincia di Oristano	Provinciale	87	159.914	2.990,45	53,47
Sub-ambito Provincia di Sassari	Provinciale	92	493.788	7.692,09	63,73
Sub-ambito Provincia Sud Sardegna	Provinciale	107	356.014	6.530,78	54,51
TOTALE ATO		377	1.653.135	24.100,02	68,45

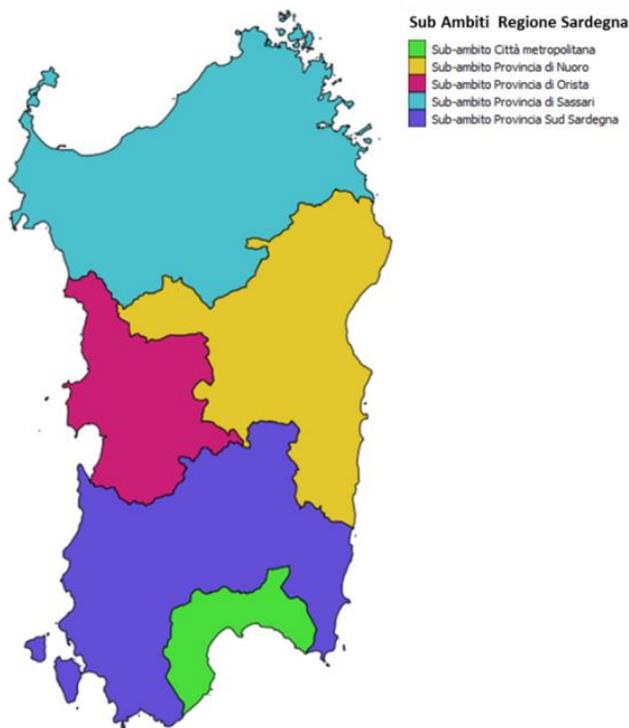


Figura 1 - Sub-ambiti Regione Sardegna

L'assetto attuale dei bacini sub-ATO potrebbe, dunque, essere modificato all'esito del processo di approvazione del Piano di riordino territoriale, il cui schema, non ancora definitivo,³ adottato con Delibera di Giunta Regionale n. 35/32 del 18 luglio 2017, ipotizza 16 ambiti strategici ognuno dei quali corrisponde alla delimitazione di una o più unioni di comuni in riferimento ai quali gli enti locali svolgono le proprie funzioni in forma aggregata. A tal proposito, si sottolinea che l'art. 7 della legge regionale 2/2016 prevede l'obbligo in capo a tutti i comuni della Sardegna di associarsi in unione di comuni, ad eccezione dei comuni facenti parte della Città Metropolitana di Cagliari e delle città medie, nonché di alcuni comuni specificamente individuati dalla legge stessa.

L'Ente di governo d'ambito dell'ATO Sardegna non è ancora stato individuato. Secondo quanto riportato nel PRGR, l'ambito territoriale ottimale regionale sarà governato da un ente unico, da istituire con apposita legge regionale e a cui i Comuni parteciperanno obbligatoriamente. A tale soggetto spetterà la scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo. Nelle more dell'istituzione e della piena operatività dell'Ente unico regionale per il governo della gestione integrata dei rifiuti urbani, il sistema è coordinato dai competenti uffici dell'Assessorato regionale della difesa dell'ambiente e i comuni possono, sempre secondo il PRGR, organizzare la gestione dei servizi in regime di privata.

Box 4: Atti e documenti di riferimento

Deliberazione di Giunta Regionale N. 69/15 del 23.12.2016 Aggiornamento del Piano Regionale di Gestione Rifiuti urbani

Legge Regionale 4 febbraio 2016, n. 2 Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna

³ L'art. 4 comma 3 della L.R. 2/2016 (come modificata dalla L.R. 3/2018) ha previsto il termine del 30 giugno 2018 per il completamento del processo di approvazione del Piano di riordino.

3. Assetti gestionali

3.1. Nota metodologica

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

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

I dati a disposizione e il grado di completezza e aggiornamento delle fonti consultate hanno permesso un approfondimento di analisi riferita, al momento, a 33 comuni, corrispondenti a circa il 50% della popolazione sarda. Le principali fonti utilizzate per la rilevazione sono gli atti e provvedimenti amministrativi dei Comuni (deliberazioni di Giunta Comunale, deliberazioni di Consiglio Comunale, determinazioni dirigenziali, etc.), i contratti di affidamento, i bilanci di esercizio dei gestori, le informazioni riportate nei siti web dei gestori.

3.2. Quadro complessivo della rilevazione

Sul territorio regionale, relativamente ai 33 comuni interessati si contano 13 soggetti gestori e risultano esser stati disposti 23 affidamenti. La tabella che segue sintetizza il quadro complessivo degli assetti operativi rilevati per il servizio rifiuti in Sardegna.

Tabella 11 - Rilevazione degli affidamenti						
Bacino-Sub ATO	N° affidamenti rilevati	N° gestori rilevati	N° Comuni serviti	Copertura Comuni [Comuni serviti/Comuni tot.]	Popolazione servita (ab.)	Copertura Popolazione [Popolazione servita/Popolazione tot.]
Sub-ambito Città metropolitana di Cagliari*	7	5	8	53%	375.755	87%
Sub-ambito Provincia di Nuoro	3	3	3	4%	59.496	28%
Sub-ambito Provincia di Oristano	1	1	1	1%	31.670	20%
Sub-ambito Provincia di Sassari	9	6	17	18%	319.258	65%
Sub-ambito Provincia Sud Sardegna*	4	3	4	3%	43.146	12%
Totale Regionale	23	13**	33	9%	829.325	50,2%

*Affidamento intercomunale tra Sub-ambito Provincia Sud Sardegna e Sub-ambito Città metropolitana di Cagliari.

**Si noti che il numero di affidamenti e di gestori rilevati a livello regionale non necessariamente corrisponde alla somma dei valori riportati in colonna, poiché uno stesso affidamento e/o gestore può coinvolgere il servizio in più ATO. Per un maggiore dettaglio, si rimanda alle tabelle successive.

Il quadro riassunto nella tabella precedente, permette alcune riflessioni preliminari. Appare subito evidente la scarsa propensione alla gestione associata dei servizi di igiene urbana. Si noti, infatti, che, per ciascun bacino, il rapporto tra il numero degli affidamenti rilevati e il numero dei comuni serviti è sempre prossimo o uguale a 1, ad eccezione del sub-ambito Provincia di Sassari. Ciò avviene nonostante, come detto nel

capitolo 1, la Sardegna si caratterizzi per una buona propensione all'associazionismo, con il 75% dei comuni che partecipano ad una unione intercomunale (si veda tabella 5).

Sulla base dei dati raccolti, in Sardegna un singolo gestore serve in media circa 63mila utenti, mentre il singolo affidamento è riferito ad un bacino di utenza di 36mila abitanti.

3.3. Analisi degli affidamenti

3.3.1. Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento

La tabella seguente sintetizza la ripartizione dei dati di cui sopra rispetto alla modalità di affidamento/gestione differenziando tra:

- affidamenti disposti a terzi tramite **gara**;
- affidamenti diretti a società considerata **in house** agli enti affidanti;
- affidamento a **società mista**⁴;
- 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).

Bacino-Sub ATO	Modalità affidamento/gestione					Estensione territoriale	
	Gara	In house	Soc. mista	In economia	Altro ⁵ o n.d.	Comunale	Sovracomunale
Sub-ambito Città metropolitana di Cagliari	67%	-	33%	-	-	67%	33%
Sub-ambito Provincia di Nuoro	100%	-	-	-	-	100%	-
Sub-ambito Provincia di Oristano	100%	-	-	-	-	100%	-
Sub-ambito Provincia di Sassari	100%	-	-	-	-	47%	53%
Sub-ambito Provincia Sud Sardegna	100%	-	-	-	-	100%	-

Per quanto concerne le modalità di affidamento, non si rilevano né società *in house* né affidamenti in economia, mentre emerge chiaramente la prevalenza degli affidamenti disposti a seguito di procedura ad evidenza pubblica. In merito all'estensione territoriale dell'affidamento, come già evidenziato, il sub-ATO Provincia di Sassari risulta essere l'unica area all'interno della quale si registra una, seppur non elevata, propensione all'aggregazione: oltre la metà degli affidamenti ivi individuati risultano avere un'estensione sovracomunale.

Nel Comune di Nuoro, per il gestore Nuoro Ambiente S.p.A., la modalità di affidamento rilevata "procedura negoziata senza previa indizione di gara art. 221 d.lgs. 163/2006" è stata ricompresa nella categoria "gara".

⁴ 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".

⁵ Es.: cottimo fiduciario, ordinanza contingibile e urgente, ecc.

Nel sub-ambito Città metropolitana di Cagliari si rileva l'unico caso di società a capitale misto pubblico-privato (Campidano Ambiente).

Sul totale dei Comuni, gli affidamenti a società miste sono utilizzati nel 9% dei casi (l'esempio appena citato rappresenta un caso di gestione sovracomunale), mentre la forma prevalente è la gara, utilizzata nel 91% dei casi. I dati calcolati sul totale della popolazione sono allineati con questi risultati (si veda figura 2).

Ripartendo il numero dei comuni e la popolazione in funzione dell'estensione territoriale dell'affidamento, si rileva che nel 64% dei Comuni vi sono affidamenti di portata comunale, mentre solo il 36% dei comuni svolge le funzioni di affidamento del servizio in forma associata. La stessa analisi, effettuata su base demografica, conferma il risultato, ma si discosta in termini di valori, attestando gli affidamenti di portata comunale all'88% e quelli di portata intercomunale al 12%. Tale scostamento potrebbe imputarsi alle asimmetrie demografiche che caratterizzano la Regione.

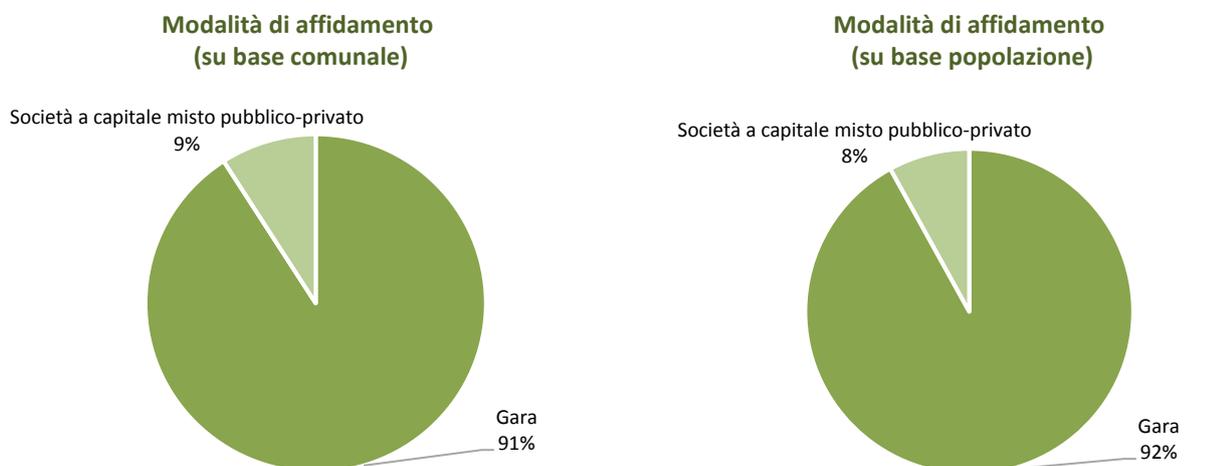


Figura 2 - Modalità di affidamento su base comunale e su base demografica

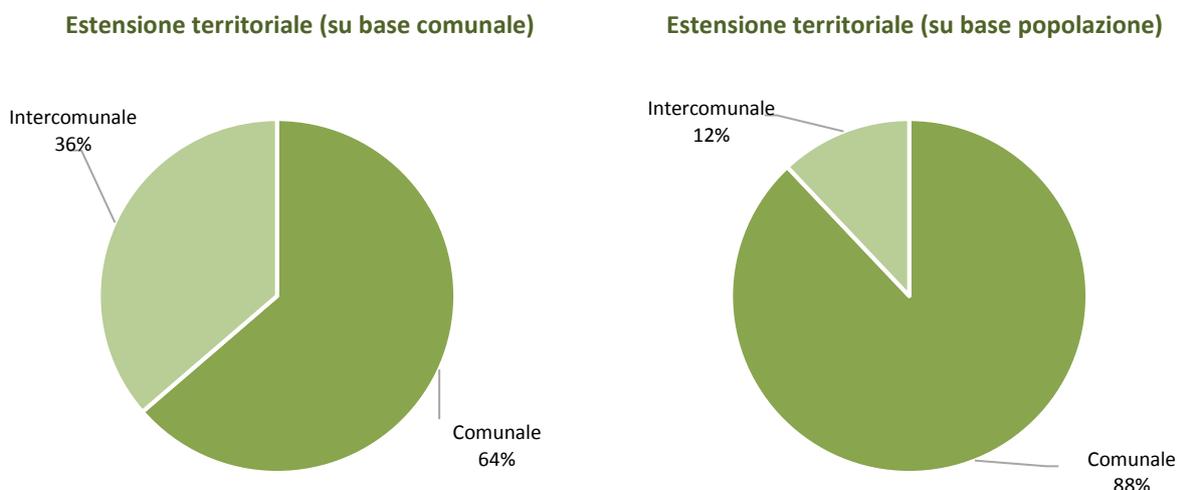


Figura 3 - Estensione territoriale su base comunale e su base demografica

3.3.2. Analisi temporale degli affidamenti

Per quanto riguarda la tempistica di avvio e conclusione degli affidamenti rilevati, come evidenziato nei grafici che seguono, quasi il 60% degli affidamenti rilevati è stato disposto entro il 2013 e più della metà degli affidamenti scadrà entro il 2018.

Gli affidamenti⁶ si caratterizzano per una durata media di circa 5 anni, con elevata variabilità (si nota una deviazione standard pari a circa 3 anni).

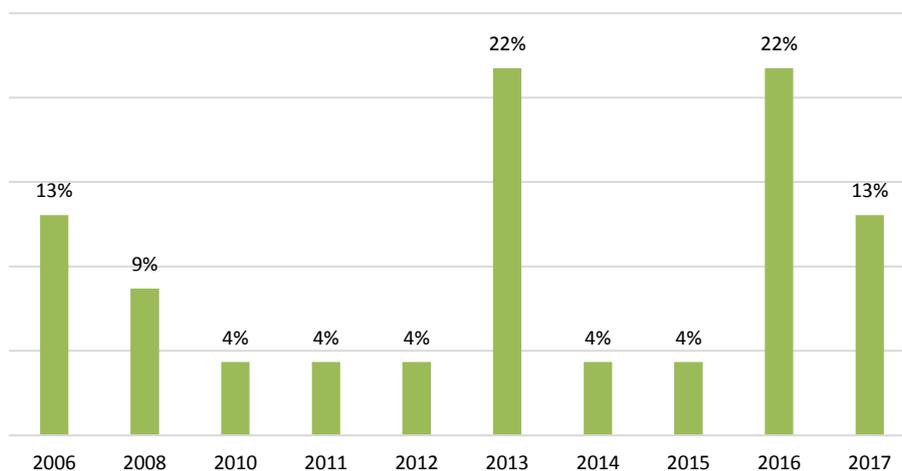


Figura 4 - Inizio degli affidamenti

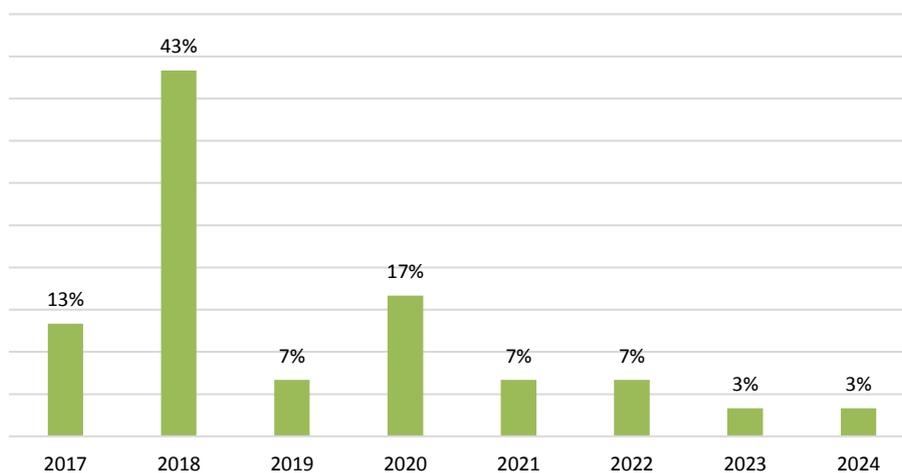


Figura 5 - Fine degli affidamenti

Sono, inoltre, stati rilevati 3 affidamenti scaduti e gestiti in forza di proroga, di cui 2 di portata comunale e uno di portata intercomunale, che coinvolge 9 Comuni.

⁶ Elaborazioni svolte su un totale di 21 Comuni.

3.4. Caratteristiche dei gestori

In riferimento ai 33 comuni oggetto di approfondimento e analisi, sono stati individuati i 13 gestori sintetizzati nella tabella che segue.

Tabella 13 - Rilevazione dei gestori					
Gestore	Bacino sub-ATO	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio
Ambiente 2.0 Consorzio Stabile s.c.a.r.l. (ATI)	Provincia di Sassari	Gara	1	22.279	RST
Ambiente Italia S.r.l. (ATI)	Provincia di Sassari	Gara	1	127.533	RST
CAMPIDANO AMBIENTE	Città metropolitana di Cagliari	Società mista	3	66.244	RST
Ciclat Trasporti Ambiente Soc. Coop.	Provincia di Sassari	Gara	4	73.931	RST
CNS - Consorzio Nazionale Servizi	Città metropolitana di Cagliari	Gara	1	20.892	RST
Co.S.I.R. a r.l.	Provincia Sud Sardegna	Gara	2	14.582	RST
DE VIZIA TRANSFER S.P.A. singola			3	159.446	RST
	Città metropolitana di Cagliari	Gara	1	70.914	
	Provincia di Sassari	Gara	1	59.968	
	Provincia Sud Sardegna	Gara	1	28.564	
in ATI	Città metropolitana di Cagliari	Gara	1	154.083	RST
Derichebourg San Germano S.r.l. singola	Città metropolitana di Cagliari	Gara	2	50.351	RST
in ATI	Provincia di Nuoro	Gara	1	11.537	RST
Ecologica di Francesco Podda & C. S.r.l. singola					
in ATI	Provincia di Oristano	Gara	1	31.670	RST
	Provincia di Nuoro	Gara	1	11.059	RST
Econord Spa (ATI)	Città metropolitana di Cagliari	Gara	1	13.271	RST
GESENU S.P.A.	Provincia di Sassari	Gara	9	33.246	RST
Nuoro Ambiente S.p.A.	Provincia di Nuoro	Società mista	1	36.900	RST
Tertium Cooperativa Sociale	Provincia di Sassari	Gara	1	2.301	RST

I gestori rilevati risultano quasi tutti operativi⁷ dal 2016, pertanto le analisi che seguono possono considerarsi veritiere a partire da questa data. In tutti i casi rilevati il gestore svolge il servizio di raccolta, spazzamento e trasporto.

Circa il 26% degli affidamenti in essere è stato assegnato ad un raggruppamento di imprese (R.T.I./A.T.I.). Più precisamente:

1. RTI Ambiente 2.0 Consorzio Stabile s.c.a.r.l.(mandataria); Aimeri Ambiente srl (ora EnergeticAmbiente srl), Pianeta Ambiente srl, A.S.A. Azienda Servizi Ambientali Società Cooperativa (mandanti)
2. ATI Ambiente Italia S.r.l. - CNS Consorzio Nazionale Servizi – Formula Ambiente
3. RTC De Vizia Transfer SpA (mandataria) - Cooperativa Lavoratori Ausiliari del Traffico L.A.T. (mandante) —Econord SpA (mandante)
4. ATI Derichebourg San Germano S.r.l. – Teknoservice S.r.l.
5. RTI Ecologica di Francesco Podda & C. S.r.l. - Areariscossioni S.p.a.
6. RTI Econord Spa (Capogruppo) - Co.S.I.R. Spa

⁷ Uno dei gestori rilevati è stato escluso dall'analisi di cui alla presente sezione in quanto l'estrazione dei dati dalla banca dati Aida Bureau van Dijk non ha prodotto alcun risultato per l'anno 2016 (ECOLOGICA DI FRANCESCO PODDA & C. S.R.L.).

Emerge, inoltre, che nel caso di costituzione di R.T.I./A.T.I., lo stesso soggetto può essere coinvolto in più affidamenti in qualità di capogruppo o mandante e/o risultare anche singolo gestore per altri affidamenti. Il fenomeno potrebbe essere spiegato dalle dimensioni dei Comuni o dall'accentramento in pochi soggetti delle competenze specialistiche settoriali.

In particolare, si rileva la situazione illustrata nella tabella seguente:

Tabella 14 - Caratteristiche operative		
Soggetto	Presenze in A.T.I./R.T.I	Presenza singola
A.S.A. Azienda Servizi Ambientali Società Cooperativa	1	NO
Ambiente 2.0 Consorzio Stabile s.c.a.r.l.*	1	NO
Ambiente Italia S.r.l.*	1	NO
Areariscossioni S.p.a.	1	NO
CNS Consorzio Nazionale Servizi*	1	SÌ
Co.S.I.R. Spa*	1	SÌ
Cooperativa Lavoratori Ausiliari del Traffico L.A.T.	1	NO
De Vizia Transfer SpA*	1	SÌ
Derichebourg San Germano S.r.l.*	1	SÌ
Ecologica di Francesco Podda & C. S.r.l.*	1	SÌ
Econord SpA*	2	NO
EnergeticAmbiente srl	1	NO
Formula Ambiente	1	NO
Pianeta Ambiente srl	1	NO
Teknoservice S.r.l.	1	NO

* Identificato come gestore

Per ciò che concerne la tipologia di servizio⁸ erogato, la rilevazione effettuata fa emergere che sul territorio regionale operano prevalentemente aziende monoservizio. La tabella che segue ne sintetizza i dati.

Tabella 15 – Analisi per tipologia di servizio		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Monoservizio	9	75%
Multiservizi	3	25%
TOTALE	12	100%

Per quanto riguarda, invece, le dimensioni⁹ delle aziende, il settore dell'igiene urbana in Sardegna è contraddistinto dalla presenza di imprese di grandi dimensioni, che rappresentano il 50% degli operatori individuati. La quota residua è ripartita equamente tra imprese di medie e di piccole dimensioni. La figura che segue, oltre a evidenziare la distribuzione delle aziende di igiene urbana in funzione della dimensione, mette in relazione le due caratteristiche appena descritte facendo emergere, ad esempio, che le imprese di piccole dimensioni corrispondono tutte a operatori monoservizio.

⁸ 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.

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

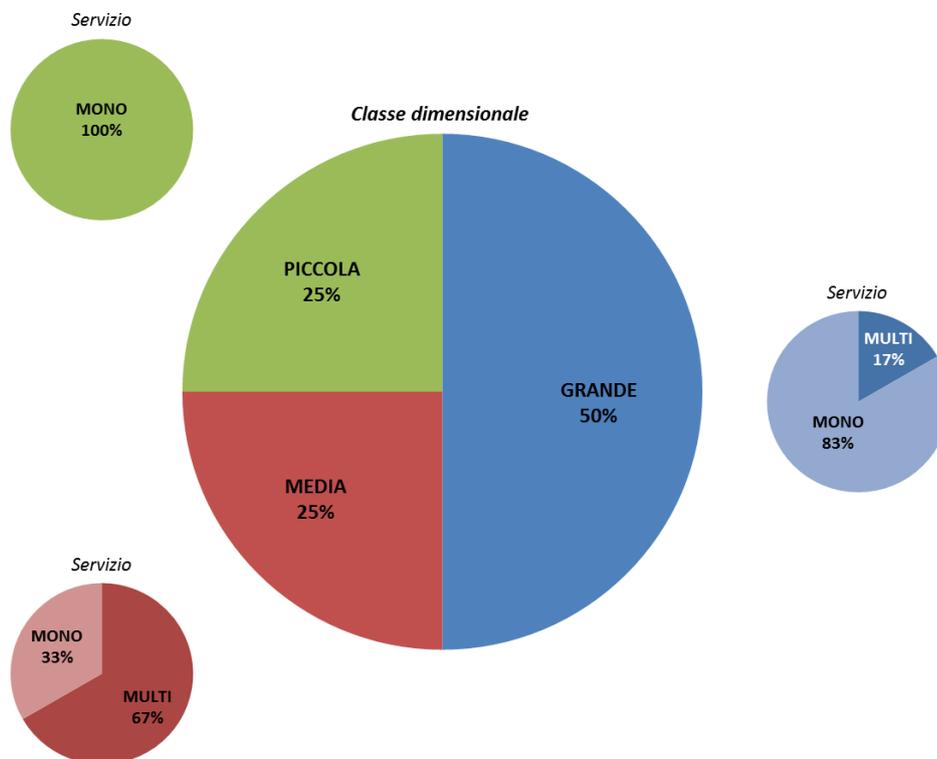


Figura 6 - Classi dimensionali dei gestori e tipologia di servizio

APPENDICE – Cronologia dell’evoluzione normativa e dell’assetto gestionale

ANNO	2006	2016	2017	2018	2024
ASSETTO NORMATIVO	<p>L.R. 9/2006: Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali</p>	<p>L.R. 2/2016: Riordino del sistema delle autonomie locali. I Comuni hanno l’obbligo di associarsi in unione di comuni, esclusi i comuni facenti parte della città metropolitana di Cagliari e le città medie e alcuni comuni specificamente individuati dalla legge stessa.</p> <p>Delibera Giunta Regionale 69/2016: aggiornamento del Piano Regionale di Gestione Rifiuti e individuazione ATO regionale</p> <p>I bacini ottimali, interni all’ATO regionale, devono coincidere con i territori provinciali e della città metropolitana di Cagliari o, con gli ambiti territoriali strategici.</p>	<p>Delibera di Giunta Regionale n. 35/32/2017: Schema di Piano di riordino territoriale e individuazione 16 ambiti strategici ognuno dei quali corrisponde alla delimitazione di una o più unioni di comuni in riferimento ai quali gli enti locali svolgono le proprie funzioni in forma aggregata.</p>	<p>Deliberazione 1/15-2018: “Disposizioni urgenti in materia di enti locali. Modifiche alla LR 2/2016” Proroga di sei mesi dell’approvazione definitiva del Piano di riordino nel processo associativo dei comuni, al fine di favorire l’armonizzazione con gli altri ambiti territoriali esistenti</p> <p>Ente di governo d’ambito non ancora individuato. Secondo quanto riportato nel PRGR, l’ambito territoriale ottimale regionale sarà governato da un Ente unico, da istituire con apposita legge regionale e a cui i Comuni parteciperanno obbligatoriamente</p>	
ASSETTO GESTIONALE	Inizio 13% degli affidamenti	Inizio 44% degli affidamenti	Inizio 39% degli affidamenti	Fine 43% affidamenti	Fine 100% affidamenti