



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

**TOSCANA**

**Giugno 2018**

## Indice

|  |    |
|--|----|
| EXECUTIVE SUMMARY .....  | 4  |
| 1. INQUADRAMENTO TERRITORIALE.....                                       | 7  |
| 1.1. INFORMAZIONI DI SINTESI .....                                       | 7  |
| 1.2. ASSETTI GEOGRAFICI .....  | 7  |
| 1.3. ASSETTI DEMOGRAFICI .....   | 7  |
| 1.4. ASSETTI AMMINISTRATIVI .....  | 10 |
| 1.5. ASSETTI ECONOMICI .....   | 11 |
| 1.6. PRODUZIONE DEI RIFIUTI .....  | 11 |
| 2. ASSETTI ORGANIZZATIVI .....   | 12 |
| 3. ASSETTI GESTIONALI .....  | 14 |
| 3.1. NOTA METODOLOGICA.....  | 14 |
| 3.2. QUADRO COMPLESSIVO DELLA RILEVAZIONE .....                          | 14 |
| 3.3. ANALISI DEGLI AFFIDAMENTI .....                                     | 15 |
| 3.2.1 MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E BACINO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO ..... | 15 |
| 3.2.2 ANALISI TEMPORALE DEGLI AFFIDAMENTI .....                          | 16 |
| 3.4. CARATTERISTICHE DEI GESTORI .....                                   | 18 |
| 3.3.1 OPERATIVITÀ DEI GESTORI.....                                       | 19 |
| 3.3.2 CLASSE DIMENSIONALE E TIPOLOGIA DI SERVIZIO.....                   | 20 |
| APPENDICE – CRONOLOGIA DELL’ASSETTO GESTIONALE .....                     | 21 |

## Indice delle tabelle

|  |    |
|--|----|
| Tabella 1 – Assetti geografici .....   | 7  |
| Tabella 2 – Assetti demografici .....  | 8  |
| Tabella 3 – Urbanizzazione e tipo di località abitata* .....                                 | 8  |
| 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 – Sintesi degli assetti territoriali del servizio rifiuti in Toscana.....          | 12 |
| Tabella 10 – Rilevazione degli affidamenti.....  | 14 |
| Tabella 11 – Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate..... | 15 |
| Tabella 12 – Inizio, fine e durata degli affidamenti .....                                   | 16 |
| Tabella 13 – Rilevazione dei gestori .....   | 18 |
| Tabella 14 – Contratti di subappalto di Alia Servizi Ambientali SpA .....                    | 19 |
| Tabella 15 – Distribuzione dei gestori per classe dimensionale.....                          | 20 |

## Indice delle figure

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 – Presenze turistiche (% popolazione residente) ..... | 9  |
| Figura 2 - Gestori per modalità di affidamento.....            | 18 |
| Figura 3 - Gestori per segmento di servizio .....              | 19 |

Il **Progetto ReOPEN SPL**<sup>1</sup>, 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 servizi<sup>2</sup> e gli aspetti economico-gestionali delle aziende attive sul territorio.

Il presente rapporto è frutto dell'attività di monitoraggio degli **assetto organizzativi e gestionali del servizio di gestione rifiuti urbani**, condotto analizzando la situazione in essere sul territorio di ciascuna regione italiana.

---

<sup>1</sup> Acronimo di **Regolamentazione, Organizzazione, Pianificazione, Efficienza Nei Servizi Pubblici Locali** di interesse economico generale a rete.

<sup>2</sup> I comparti di interesse del Progetto ReOPEN SPL sono: gestione rifiuti urbani, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale.

## Executive summary

La Toscana è a buon punto nell'adeguare l'organizzazione del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani alla disciplina prevista dalle norme nazionali, generali e settoriali, in materia di affidamento e gestione del servizio. Ciò, come si vedrà, vale sia per gli aspetti normativi, sia, anche se non del tutto, in sede applicativa. Prima di entrare nel merito di questi aspetti è peraltro opportuno un breve riferimento alla specifica situazione territoriale ed economica, nonché alle strutture demografiche ed urbanistiche della Regione, le quali 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, non può essere effettuata in modo uniforme a prescindere dalle condizioni del contesto di riferimento, ma deve essere modellata alla particolarità delle 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 che la dimensione produttiva più efficiente risulti generalmente diversa nelle componenti a monte e a valle della filiera del servizio o a seconda delle tecniche impiegate.

Il territorio della Regione Toscana è in larga prevalenza collinare, sia in termini di superficie (66,5%) che di popolazione (66,3%), mentre nelle aree pianeggianti, pari all'8,4% del territorio, risiede il 20,4% della popolazione. Il numero di abitanti è relativamente elevato (oltre 3,7 milioni) e pone la Toscana al nono posto in Italia e al secondo nella Circostrizione centrale. La densità media, pari a 163 ab/Kmq, inferiore a quella nazionale (200 ab/Kmq), presenta una forte variabilità tra una Provincia e l'altra (dai 696 ab/Kmq di Prato, ai 289 di Firenze, ai 70 di Siena e ai 49,5 di Grosseto). La Regione conta 100 fra parchi e aree naturali protette ed è terza in Italia per percentuale di Comuni che ne fanno parte. Il turismo incide in misura molto rilevante sulla struttura demografica con un numero di arrivi pari al 342% della popolazione residente; fenomeno che determina un significativo impatto nella produzione e nella gestione dei rifiuti.

Circa la struttura amministrativa, nella Regione sono presenti 279 Comuni, una Città metropolitana (Firenze) e nove Province. La quota maggiore dei Comuni (circa l'80%) è al di sotto dei 15 mila abitanti e in essi risiede il 32% della popolazione, mentre nei Comuni più grandi, poco numerosi (4,7%), si concentra quasi il 40% della popolazione.

Quanto alla situazione economica, la Toscana presenta un peso significativo nel quadro nazionale, sia in termini di valore del PIL (il 6,7% di quello italiano) e di suo importo pro-capite (30 migl/euro), sia come numero di imprese, sia di occupazione, con un tasso (66%) superiore tanto al dato nazionale (58%) quanto a quello della Circostrizione geografica di riferimento (62,8%).

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 (616 Kg/ab), molto superiore rispetto a quello del Centro (548 Kg/ab) e soprattutto a quello nazionale (497 Kg/ab). Elemento da collegare non solo alle caratteristiche economiche e territoriali della Regione ma anche all'elevata pressione turistica. Il dato sulla quota di raccolta differenziata (51%) colloca la Toscana sostanzialmente in linea con il dato nazionale (52,5%) e con quello dell'area del Centro (48,6%).

Venendo agli aspetti organizzativi e gestionali l'elemento di maggiore rilievo, come si è anticipato, è costituito dal forte contenuto innovativo della disciplina regionale e lo stato di avanzamento del processo di mutamento, con particolare riferimento sia all'obiettivo del superamento della frammentazione organizzativa, sia all'assegnazione delle funzioni di organizzazione, regolazione e controllo, sia alle modalità di affidamento, sia all'aggregazione gestionale. Con la LR 69/2011, nello specifico, sono stati delimitati i seguenti tre Ambiti territoriali ottimali di estensione sovra-provinciale: l'ATO Toscana Centro

(comprendente i Comuni della Città metropolitana di Firenze e quelli delle Province di Prato e Pistoia), l'ATO Toscana Costa (costituito dai Comuni delle Province di Massa Carrara, Lucca, Pisa e Livorno) e l'ATO Toscana Sud (comprendente i Comuni delle Province di Arezzo, Siena e Grosseto). Per ciascuno dei tre ATO la legge ha previsto l'istituzione di altrettante Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, a cui sono state assegnate funzioni corrispondenti a quelle indicate nell'articolo 3-bis del DL 133/2011 e smi. Tali funzioni, ricondotte all'Assemblea dell'Autorità, vengono esercitate dal Direttore generale, che costituisce l'organo di amministrazione dell'Autorità a cui compete in particolare l'affidamento del servizio, la gestione del Contratto di servizio e il controllo sull'attività del gestore. Altro elemento innovativo, caratterizzante la normativa della Regione riguarda, come si è detto, la promozione dei processi di aggregazione produttiva. A tal fine è prevista la gestione unitaria e integrata tramite l'individuazione di un solo gestore per ciascun ambito.

La situazione fattuale rispecchia, almeno in larga parte, il dettato delle suddette norme. Dall'analisi condotta su un campione di Comuni rappresentativi dell'82% della popolazione regionale risulta infatti un numero ridotto di affidamenti (12) a 10 gestori per erogare il servizio a 177 Comuni. Dalla rilevazione emerge che in due dei tre ATO, vale a dire nell'ATO Toscana Centro e nell'ATO Toscana Sud, in coerenza con la legge, il servizio è stato affidato ad un unico gestore, mentre nel caso di Toscana Costa il processo è ancora in corso e, pur essendo stato individuato un gestore unico sotto forma di società mista, non è stata effettuata la gara per la selezione del *partner* privato. Pertanto la società risulta ancora a totale capitale pubblico e non operativa. Al momento, dunque, la gestione nell'ATO in questione risulta frammentata in varie società, per il 90% *in house*. Circa le modalità di affidamento negli ATO Toscana Centro e Toscana Sud si è optato per la gara a seguito della quale sono stati individuati i gestori unici dell'intero ambito ad oggi pienamente operativi. Questi gestori – Alia Servizi Ambientali SpA e SEI Toscana SpA – nascono dalla fusione o dal raggruppamento di soggetti già operanti nel settore dei rifiuti in ambito provinciale o sub-provinciale.

Un aspetto che è opportuno sottolineare è la durata ventennale degli affidamenti ad Alia Servizi Ambientali SpA e a SEI Toscana SpA, un periodo significativamente più lungo rispetto a quelli rilevati in altre regioni che, se per un verso può essere giustificato dall'affidamento del servizio integrato comprendente le componenti a monte e a valle dello stesso, dall'altro deve essere valutato anche in relazione alla forma di affidamento, vale a dire la gara, che consiglierebbe la scelta di una durata più breve.

## 1. Inquadramento territoriale

### 1.1. Informazioni di sintesi

- Popolazione 3.742.437 ab.
- Superficie 22.987,04 km<sup>2</sup>
- Densità abitativa 162,8 ab/km<sup>2</sup>
- Numero di famiglie 1.569.378
- Componenti per famiglia 2,3
- Numero dei comuni 279

### 1.2. Assetti geografici

Il territorio della Toscana è prevalentemente collinare: il 66,5% della superficie regionale è costituito da colline ed è occupato dal 66,3% della popolazione. Solo l'8,4% della superficie regionale è pianeggiante, pur essendo occupato dal 20,4% degli abitanti. Inoltre, la Regione conta 100 fra parchi e aree naturali protette ed è terza in Italia per percentuale di Comuni rientranti in tale categoria: questo fattore potrebbe quindi influire su determinate scelte in materia di organizzazione della gestione dei rifiuti (per esempio, nella localizzazione di un impianto di smaltimento).

**Tabella 1 – Assetti geografici**

|   |      |
|---|------|
| Zone altimetriche (% superficie)                  |      |
| Montagna  | 25,1 |
| Collina   | 66,5 |
| Pianura   | 8,4  |
| Zone altimetriche (% popolazione residente)       |      |
| Montagna  | 13,3 |
| Collina   | 66,3 |
| Pianura   | 20,4 |
| Parchi e aree naturali protette (valori assoluti) | 100  |
| Comuni con parchi e aree naturali protette (%)    | 44,5 |

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 Toscana è la nona regione in Italia e seconda nel Centro-Italia per numero di abitanti e quasi il 30% della popolazione risiede nella Città metropolitana di Firenze. Guardando ai valori della densità della popolazione si osserva una significativa variabilità: Prato, con 696,2 abitanti per km<sup>2</sup>, è la settima provincia più densamente popolata d'Italia, mentre altre province, come Siena e Grosseto, hanno una densità decisamente inferiore. Complessivamente, tuttavia, la regione è caratterizzata da una densità inferiore alla media italiana. Infine, il numero medio di componenti per famiglia è sostanzialmente in linea con il dato nazionale.

**Tabella 2 – Assetti demografici**

|                                       |                           |
|---------------------------------------|---------------------------|
| <b>Popolazione</b>                    |                           |
| Toscana                               | 3.742.437 ab.             |
| Città metropolitana di Firenze        | 1.014.423 ab.             |
| Provincia di Arezzo                   | 344.374 ab.               |
| Provincia di Grosseto                 | 223.045 ab.               |
| Provincia di Livorno                  | 337.334 ab.               |
| Provincia di Lucca                    | 390.042 ab.               |
| Provincia di Massa-Carrara            | 196.580 ab.               |
| Provincia di Pisa                     | 421.851 ab.               |
| Provincia di Pistoia                  | 291.839 ab.               |
| Provincia di Prato                    | 254.608 ab.               |
| Provincia di Siena                    | 268.341 ab.               |
| <b>Densità</b>                        |                           |
| Toscana                               | 162,8 ab./km <sup>2</sup> |
| Città metropolitana di Firenze        | 288,7 ab./km <sup>2</sup> |
| Provincia di Arezzo                   | 106,5 ab./km <sup>2</sup> |
| Provincia di Grosseto                 | 49,5 ab./km <sup>2</sup>  |
| Provincia di Livorno                  | 277,9 ab./km <sup>2</sup> |
| Provincia di Lucca                    | 220,0 ab./km <sup>2</sup> |
| Provincia di Massa-Carrara            | 170,2 ab./km <sup>2</sup> |
| Provincia di Pisa                     | 172,6 ab./km <sup>2</sup> |
| Provincia di Pistoia                  | 302,7 ab./km <sup>2</sup> |
| Provincia di Prato                    | 696,2 ab./km <sup>2</sup> |
| Provincia di Siena                    | 70,2 ab./km <sup>2</sup>  |
| Numero di famiglie (valori assoluti)  | 1.569.378                 |
| Componenti per famiglia (valori medi) | 2,3                       |

Fonte: ISTAT (2011; 2017)

### Box 1 – Urbanizzazione

Nella regione la maggioranza dei Comuni (il 66,2%) risulta scarsamente urbanizzata e solo il 2,4% dei Comuni presenta un grado di urbanizzazione alto. Quasi la metà della popolazione risiede in aree con un'urbanizzazione di grado medio, il 27,1% in aree con un grado di un urbanizzazione basso e il 25,3% in aree altamente urbanizzate.

Guardando al dato relativo alle località abitate è possibile stimare il numero e il tipo dei possibili punti di prelievo dei rifiuti urbani nel caso in cui si attivassero dei servizi domiciliari di raccolta. La tabella 3 mostra che in Toscana quasi il 90% delle abitazioni è costituito da centri abitati, la tipologia di località abitativa maggiormente "aggregata", in quanto costituisce un luogo di raccolta degli abitanti. Il 3,8% delle abitazioni sono nuclei abitati, ossia gruppi di case contigue e vicine che non costituiscono luoghi di raccolta. Le case sparse, l'8,8% delle abitazioni nella regione, sono invece case disseminate nel territorio comunale a una distanza tale da non costituire un nucleo abitato.

**Tabella 3 – Urbanizzazione e tipo di località abitata \***

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| <b>Comuni (%)</b>             |      |
| Grado di urbanizzazione alto  | 2,4  |
| Grado di urbanizzazione medio | 31,4 |
| Grado di urbanizzazione basso | 66,2 |

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| Popolazione (%)               |      |
| Grado di urbanizzazione alto  | 27,1 |
| Grado di urbanizzazione medio | 47,7 |
| Grado di urbanizzazione basso | 25,3 |
| Abitazioni (%)                |      |
| Centri abitati                | 87,4 |
| Nuclei abitati                | 3,8  |
| Case sparse                   | 8,8  |

Fonte: ISTAT (2011; 2016)

\*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 Toscana è una regione altamente turistica: nel 2016 il numero di arrivi – ossia il numero di clienti che hanno effettuato il check-in negli esercizi ricettivi – è pari al 342,4% della popolazione residente, con una permanenza media di 3,46 giorni. La pressione turistica indica che nell'anno per ogni abitante sono state registrate 11,8 presenze di turisti.

Osservando i dati mensili delle presenze turistiche come percentuale della popolazione residente, è possibile notare che già nel mese di maggio il numero di turisti supera quello degli abitanti nella regione, arrivando quasi al 245% della popolazione nel mese di agosto. Questo fenomeno ha un impatto significativo sulla quantità di rifiuti prodotti e, di conseguenza, anche sulla pianificazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani nelle zone più turistiche.

| Tabella 4 – Turismo              |        |
|----------------------------------|--------|
| Arrivi (% popolazione residente) | 342,4% |
| Permanenza media (gg)            | 3,46   |
| Pressione turistica*             | 11,8   |

\*numero di presenze per abitante

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano (2017)



**Figura 1 – Presenze turistiche (% popolazione residente)**  
 Fonte: Settore Sistema Informativo di supporto alle decisioni  
 (Ufficio Regionale di Statistica) della Regione Toscana su dati Istat (2016)

## 1.4. Assetti amministrativi

La Regione Toscana conta 279 Comuni e comprende la Città metropolitana di Firenze e le 9 province di Arezzo, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa-Carrara, Pisa, Pistoia, Prato e Siena. Vi sono 22 Unioni di Comuni, a cui aderisce quasi la metà dei Comuni. Infine, non sono presenti comunità montane.

| Tabella 5 – Assetti amministrativi |      |
|------------------------------------|------|
| Province                           | 9    |
| Città metropolitane                | 1    |
| Comuni                             |      |
| Totale                             | 279  |
| Città metropolitana di Firenze     | 42   |
| Provincia di Arezzo                | 37   |
| Provincia di Grosseto              | 28   |
| Provincia di Livorno               | 20   |
| Provincia di Lucca                 | 33   |
| Provincia di Massa-Carrara         | 17   |
| Provincia di Pisa                  | 37   |
| Provincia di Pistoia               | 22   |
| Provincia di Prato                 | 7    |
| Provincia di Siena                 | 36   |
| Unioni di Comuni                   |      |
| Totale                             | 22   |
| Comuni aderenti (%)                | 49,8 |
| Comunità montane                   | 0    |

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 è caratterizzata da una prevalenza di Comuni piccoli e medio-piccoli: la maggior parte dei Comuni toscani (il 45,2%) non raggiunge i 5.000 abitanti, mentre il 35,1% ha una popolazione che varia dai 5.000 ai 15.000 abitanti. I Comuni più grandi, con più di 50.000 abitanti, rappresentano solo il 4,7% del totale, ma vi si concentra quasi il 40% della popolazione.

| Tabella 6 – Comuni e popolazione per classi dimensionali |            |               |                  |               |
|--|------------|---------------|------------------|---------------|
| Classi dimensionali                                      | Comuni     |               | Popolazione      |               |
|  | n.         | %             | n.               | %             |
| Meno di 5.000 abitanti                                   | 126        | 45,2%         | 298.327          | 8,0%          |
| 5.001 – 15.000 abitanti                                  | 98         | 35,1%         | 905.301          | 24,2%         |
| 15.001 – 30.000 abitanti                                 | 33         | 11,8%         | 690.502          | 18,5%         |
| 30.001 – 50.000 abitanti                                 | 9          | 3,2%          | 365.369          | 9,8%          |
| Più di 50.000 abitanti                                   | 13         | 4,7%          | 1.482.938        | 39,6%         |
| <b>TOTALE</b>  | <b>279</b> | <b>100,0%</b> | <b>3.742.437</b> | <b>100,0%</b> |

Fonte: Elaborazione INVITALIA su dati ISTAT (2017)

## 1.5. Assetti economici

La regione è la sesta in Italia per PIL regionale, pari al 6,7% del PIL nazionale. Il PIL pro capite e il reddito medio dei lavoratori dipendenti a livello regionale sono di poco superiori al dato italiano. Le imprese registrate in Toscana sono 320.167, il 7,4% delle imprese italiane. La regione, inoltre, è seconda dopo la Valle d'Aosta per percentuale di imprese sulla popolazione (pari all'8,60%, 7,2% in Italia). Le imprese toscane contano complessivamente più di un milione di addetti, con valori del fatturato e del valore aggiunto per addetto inferiori a quelli nazionali rispettivamente del 17% e del 4%. Infine, la Toscana è la sesta regione per tasso di occupazione nel 2017, superando di 8 punti percentuali il tasso di occupazione a livello nazionale.

| Tabella 7 – Assetti economici                               |           |           |            |
|---|-----------|-----------|------------|
|   | Toscana   | Centro    | Italia     |
| PIL (milioni di euro)                                       | 112.239   | 360.503   | 1.680.523  |
| PIL pro capite (migliaia di euro)                           | 30,0      | 29,9      | 27,7       |
| Numero di imprese   | 320.167   | 939.157   | 4.338.085  |
| Numero di addetti   | 1.082.486 | 3.563.913 | 16.289.875 |
| Fatturato per addetto (valori medi, migliaia di euro)       | 156,3     | 220,9     | 188,9      |
| Valore aggiunto per addetto (valori medi, migliaia di euro) | 42,1      | 43,5      | 44,0       |
| Tasso di occupazione (%)                                    | 66,0      | 62,8      | 58,0       |
| Reddito medio dei lavoratori dipendenti (migliaia di euro)  | 23,0      | 23,7      | 22,9       |

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano (2017); EUROSTAT (2018); Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017)

## 1.6. Produzione dei rifiuti

La Toscana produce più di 2 milioni di tonnellate di rifiuti urbani all'anno, il 7,7% della produzione totale in Italia, ed è la seconda regione per produzione di rifiuti urbani pro capite (616,36 kg/ab). La percentuale di raccolta differenziata (51,08%) è in linea con il dato medio italiano, ma è lontana dalle percentuali delle regioni più virtuose, come il Veneto e il Trentino Alto-Adige (rispettivamente pari al 72,9% e al 70,5%).

| Tabella 8 – Produzione dei rifiuti urbani |              |              |                |
|---|--------------|--------------|----------------|
|   | Toscana      | Centro       | Italia         |
| Produzione RU totale annua (tonnellate)   | 2.306.696,03 | 6.613.602,08 | 30.116.604,564 |
| Produzione RU pro capite annua (kg/ab.)   | 616,36       | 548,05       | 497,06         |
| % di raccolta differenziata               | 51,08        | 48,60        | 52,54          |

Fonte: Rapporto rifiuti urbani ISPRA (2016)

## 2. Assetti organizzativi

La Legge Regionale n. 69 del 28 dicembre 2011, all'art. 30, ha individuato **tre Ambiti Territoriali Ottimali di estensione sovra-provinciale**:

- ATO Toscana Centro, costituito dai comuni compresi nella Città metropolitana di Firenze e nelle Province di Prato e Pistoia, con esclusione dei Comuni di Marradi, Palazzuolo sul Senio e Firenzuola (che ricadono nell'ATO Emilia Romagna);
- ATO Toscana Costa, costituito dai comuni compresi nelle province di Massa Carrara, Lucca, Pisa e Livorno;
- ATO Toscana Sud, costituito dai comuni compresi nelle province di Arezzo, Siena e Grosseto.

La legge consente di stipulare accordi con le regioni Emilia-Romagna e Marche per l'inserimento dei comuni indicati dall'art. 30 LR. 69/2011 nei limitrofi ATO di dette Regioni. Tale possibilità è stata, come detto, sfruttata da tre comuni toscani che, pertanto, ricadono nell'ATO Emilia Romagna.

L'art. 31 della L.R. 69/2011 stabilisce che, per ciascuno dei tre ATO, sia istituita l'**Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani**, ente rappresentativo di tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale di riferimento, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia amministrativa, organizzativa, patrimoniale e contabile, alla quale sono attribuite le funzioni di organizzazione, programmazione, regolazione e controllo del servizio di gestione dei rifiuti secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza. In particolare compete all'autorità medesima:

- la pianificazione di dettaglio della gestione dei rifiuti urbani attraverso il piano di ambito;
- l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani;
- la regolazione delle tariffe e della qualità del servizio;
- l'esercizio di poteri sostitutivi in caso d'inadempienza del gestore.

Tabella 9 – Sintesi degli assetti territoriali del servizio rifiuti in Toscana

| ATO                     | Categoria dimensionale | N° comuni  | Popolazione<br>(al 01/01/17) | Superficie<br>(kmq) | Densità<br>(ab/kmq) |
|-------------------------|------------------------|------------|------------------------------|---------------------|---------------------|
| ATO Rifiuti Toscana Sud | Sovra-provinciale      | 107        | 902.487                      | 12.065,09           | 74,8                |
| ATO Toscana Centro      | Sovra-provinciale      | 68         | 1.551.992                    | 4.308,36            | 360,2               |
| ATO Toscana Costa       | Sovra-provinciale      | 101        | 1.279.080                    | 6.078,42            | 210,4               |
| <b>TOTALE ATO</b>       |                        | <b>276</b> | <b>3.733.559</b>             | <b>22.451,87</b>    | <b>645,5</b>        |

Oltre al revisore unico dei conti, gli organi dell'Autorità sono: il direttore generale e l'assemblea. Quest'ultima è composta da tutti i sindaci dei comuni appartenenti al relativo ATO che eleggono al loro interno un presidente. Competono, tra l'altro, all'assemblea le seguenti funzioni:

- approvazione del piano d'ambito;
- determinazione e modulazione della tariffa del servizio;
- scelta della forma di gestione.

Il direttore generale è l'organo di amministrazione dell'autorità ed è nominato dall'assemblea d'intesa con il Presidente della Giunta Regionale. Sulla base degli indirizzi dell'assemblea, al direttore generale, competono, tra l'altro, l'affidamento del servizio, la gestione del contratto di servizio ed il controllo sull'attività del soggetto gestore.

Per garantire che la gestione unitaria risponda a criteri di efficienza ed efficacia, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è affidato ad un **unico soggetto gestore** per ciascun ambito territoriale ottimale.

Secondo la normativa regionale sopra citata, a partire dal primo gennaio 2012, le autorità servizio rifiuti subentrano nei contratti di servizio stipulati dalle comunità d'ambito, in essere alla data di entrata in vigore della stessa L.R. 69/2011, nonché nelle procedure per l'affidamento del servizio al gestore unico eventualmente già avviate.

#### **Box 4 - Atti e Documenti di Riferimento**

Legge Regionale 28 dicembre 2011 n. 69 "Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani".

Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati (PRB), approvato il 18 novembre 2014 con deliberazione del Consiglio regionale n. 94 e modificato con delibera del Consiglio regionale n. 55 del 26 luglio 2017 "Modifica del piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati per la razionalizzazione del sistema impiantistico di trattamento dei rifiuti."

### 3. Assetti gestionali

#### 3.1. Nota metodologica

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

L'analisi degli assetti gestionali è stata svolta per 177 Comuni appartenenti ai tre ATO della Toscana<sup>3</sup>. Si sottolinea 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 contenute in questa sezione non tengono conto di eventuali modifiche dell'assetto gestionale verificatesi più recentemente. Inoltre, le informazioni sulla gestione del servizio non sempre sono risultate complete e/o aggiornate.

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 siti web dei Comuni e dei gestori e articoli di stampa.

#### 3.2. Quadro complessivo della rilevazione

L'analisi degli assetti gestionali è basata, al momento, sul monitoraggio di 177 Comuni appartenenti ai tre ATO della Toscana<sup>4</sup>, pari a circa l'82% dell'intera popolazione regionale. I risultati, per quanto rappresentativi, sono da intendersi parziali e saranno pienamente esaustivi con il prossimo raggiungimento della copertura totale del territorio toscano.

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

| Tabella 10 – Rilevazione degli affidamenti |                         |                     |                   |   |                     |  |
|--|-------------------------|---------------------|-------------------|---|---------------------|--|
| 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 Toscana Centro                         | 1                       | 1                   | 61                | 89,7%   | 1.491.462           | 96,1%  |
| ATO Toscana Costa                          | 10                      | 10                  | 9                 | 8,9%  | 656.378             | 51,3%  |
| ATO Toscana Sud                            | 1                       | 1                   | 107               | 100,0%  | 902.487             | 100,0%   |
| <b>Toscana</b>                             | <b>12</b>               | <b>10*</b>          | <b>177</b>        | <b>63,4%</b>                                  | <b>3.050.327</b>    | <b>81,5%</b>   |

\*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 erogare il servizio in più bacini sub-ATO. Per un dettaglio sui gestori rilevati, si rimanda alla tabella successiva.

<sup>3</sup> Il campione di rilevazione non copre i Comuni toscani che rientrano in bacini dell'Emilia Romagna.

<sup>4</sup> Il campione di rilevazione non copre i Comuni toscani che rientrano in bacini dell'Emilia Romagna.

Dai dati riportati in tabella si evince che due ATO (Toscana Centro e Toscana Sud), coerentemente a quanto disposto dalla L.R. 69/2011 e approfondito nella sezione precedente, hanno affidato la gestione del servizio ad un unico operatore. A questo proposito, va precisato che nell'ATO Toscana Centro il gestore unico serve 61 Comuni su 68: i 7 Comuni serviti da altri operatori non sono al momento inclusi nella rilevazione.

Diversamente dagli ambiti citati, nell'ATO Toscana Costa la gestione del servizio si presenta maggiormente frammentata. Più precisamente, l'ente di governo dell'ATO ha optato per la gestione del servizio tramite una società mista, costituendo la società Reti Ambiente SpA che sarà il futuro gestore unico del servizio. Risulta al momento in corso la procedura per l'individuazione del socio privato attraverso gara "a doppio oggetto". Reti Ambiente SpA è, pertanto, attualmente una società interamente a capitale pubblico e non ancora operativa.

In generale, l'indagine condotta evidenzia un elevato grado di concentrazione delle gestioni a livello anche regionale: un singolo gestore, infatti, serve in media oltre 300.000 abitanti, mentre ciascun affidamento è riferito ad un bacino di utenza medio di 254.194 abitanti.

### 3.3. Analisi degli affidamenti

#### 3.2.1 Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento

La seguente tabella mostra, per ciascun ATO, la distribuzione dei comuni analizzati in base 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**<sup>5</sup>;
- gestione diretta da parte dell'ente (c.d. **in economia**);
- **altro** (es.: cottimo fiduciario, affidamento diretto sotto-soglia, affidamento in seguito ad ordinanza contingibile e urgente, ecc.).

Analogamente, viene proposta la distribuzione per estensione territoriale dell'affidamento (comunale Vs sovracomunale).

| Tabella 11 – Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate |                               |           |            |             |           |                         |               |
|---|-------------------------------|-----------|------------|-------------|-----------|-------------------------|---------------|
| ATO   | Modalità affidamento/gestione |           |            |             |           | Estensione territoriale |               |
|   | Gara                          | In house  | Soc. mista | In economia | Altro     | Comunale                | Sovracomunale |
| ATO Toscana Centro  | 100%                          | 0%        | 0%         | 0%          | 0%        | 0%                      | 100%          |
| ATO Toscana Costa   | 0%                            | 89%       | 11%        | 0%          | 0%        | 100%                    | 0%            |
| ATO Toscana Sud   | 100%                          | 0%        | 0%         | 0%          | 0%        | 0%                      | 100%          |
| <b>Toscana</b>  | <b>95%</b>                    | <b>4%</b> | <b>1%</b>  | <b>0%</b>   | <b>0%</b> | <b>5%</b>               | <b>95%</b>    |

<sup>5</sup> 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".

Il 95% dei Comuni rilevati (che rappresentano il 78% della popolazione) ha affidato il servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani attraverso l'espletamento di una gara. Si tratta dei Comuni appartenenti agli ATO Toscana Centro e Toscana Sud, che hanno già in essere una gestione unitaria d'ambito, e quindi sovracomunale.

Per quanto riguarda l'ATO Toscana Costa, per il 5% dei Comuni e per il 19% della popolazione la modalità di affidamento è *in house*, mentre l'1% dei Comuni (corrispondente al 3% della popolazione) ha adottato il modello della società mista. Per tutti i Comuni rilevati nell'ATO Toscana Costa (il 22% della popolazione) l'ambito territoriale del servizio è comunale.

### 3.2.2 Analisi temporale degli affidamenti

| Tabella 12 – Inizio, fine e durata degli affidamenti |                   |            |             |
|--|-------------------|------------|-------------|
|  | Periodo           | N. Comuni  | %           |
| Inizio affidamento                                   | 1999-2002         | 5          | 3%          |
|  | 2003-2013         | 4          | 2%          |
|  | 2014-2017         | 168        | 95%         |
|  | <b>TOTALE</b>     | <b>177</b> | <b>100%</b> |
| Fine affidamento                                     | 2006              | 1          | 1%          |
|  | 2017-2030         | 5          | 3%          |
|  | 2034-2037         | 169        | 97%         |
|  | <b>TOTALE</b>     | <b>175</b> | <b>100%</b> |
|  | di cui in proroga | 5          | 3%          |
| Durata affidamento                                   | 9 - 18 anni       | 7          | 4%          |
|  | 20 anni           | 169        | 95%         |
|  | 38 anni           | 1          | 1%          |
|  | <b>TOTALE</b>     | <b>177</b> | <b>100%</b> |

La maggior parte degli affidamenti rilevati (il 95%) ha inizio nel periodo compreso tra il 2014 e il 2017. Questo dato fa riferimento ai contratti stipulati tra l'ATO Toscana Centro e Alia Servizi Ambientali SpA (nel 2017) e tra l'ATO Toscana Sud e Sei Toscana Srl (nel 2014). Gli affidamenti rimanenti sono datati a un periodo precedente e riguardano le gestioni a livello comunale rilevate nell'ATO Toscana Costa.

Anche i dati relativi alla fine degli affidamenti denotano una distinzione tra i due ATO con gestione unica e l'ATO Toscana Costa. Per i primi la scadenza del contratto si colloca tra il 2034 e il 2037, mentre per il secondo ambito gli affidamenti terminano precedentemente o risultano già scaduti. A questo proposito, è importante sottolineare che ai sensi dell'art. 68 della Legge Regionale 77/2013 nelle more dell'espletamento delle procedure di affidamento del servizio al gestore unico da parte delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, il servizio è espletato dai soggetti esercenti, a qualsiasi titolo, l'attività di gestione operanti alla data del 31 dicembre 2013, sino al subentro del gestore unico. Sulla base di questa norma, 5 affidamenti rilevati nell'ambito dell'ATO Toscana Costa risultano attualmente in regime di proroga.

Il 95% degli affidamenti rilevati ha una durata di 20 anni e comprende per la quasi totalità i contratti di servizio unitario degli ATO Toscana Centro e Toscana Sud. Un solo contratto ha una durata di 38 anni, mentre di durata inferiore sono i rimanenti affidamenti, da un minimo di 9 a un massimo di 18 anni.

### 3.4. Caratteristiche dei gestori

La rilevazione condotta su 177 Comuni ha permesso di individuare 10 aziende distinte che erogano il servizio di gestione dei rifiuti urbani, operative nei contesti specificati nella seguente tabella.

| Tabella 13 – Rilevazione dei gestori                      |                |                         |                |                  |                      |
|---|----------------|-------------------------|----------------|------------------|----------------------|
| Gestore   | ATO            | Modalità di affidamento | Comuni serviti | Abitanti serviti | Segmento di servizio |
| A.A.M.P.S. SpA  | Toscana Costa  | <i>In house</i>         | 1              | 158.916          | RST + SM             |
| A.S.M.I.U. Azienda Speciale Municipalizzata Igiene Urbana | Toscana Costa  | <i>In house</i>         | 1              | 69.226           | RST                  |
| Alia Servizi Ambientali SpA                               | Toscana Centro | Gara                    | 61             | 1.491.462        | RST + SM             |
| AMIA SpA  | Toscana Costa  | <i>In house</i>         | 1              | 62.737           | RST                  |
| ASCIT SpA   | Toscana Costa  | <i>In house</i>         | 1              | 46.542           | RST                  |
| AVR SpA   | Toscana Costa  | Gara                    | 1              | 90.488           | Spazzamento          |
| GEOFOR SpA  | Toscana Costa  | <i>In house</i>         | 2              | 135.849          | RST + SM             |
| SEA Ambiente SpA  | Toscana Costa  | <i>In house</i>         | 2              | 94.711           | RST + SM             |
| SEI Toscana Srl   | Toscana Sud    | Gara                    | 107            | 902.487          | RST + SM             |
| Sistema Ambiente SpA                                      | Toscana Costa  | Soc. mista              | 1              | 88.397           | RST                  |

Alia Servizi Ambientali SpA e SEI Toscana SpA sono affidatarie del servizio unitario rispettivamente nell'ATO Toscana Centro e nell'ATO Toscana Sud. Le aziende rimanenti operano invece nell'ATO Toscana Costa in ambiti comunali.

Per quanto riguarda la modalità di affidamento, 6 gestori, essendo società *in house*, sono titolari di un affidamento diretto, mentre per 3 aziende (2 delle quali sono i gestori unici degli ATO Toscana Centro e Toscana Sud) il servizio è stato affidato in seguito all'aggiudicazione di una gara. Si rileva un solo caso di società mista.

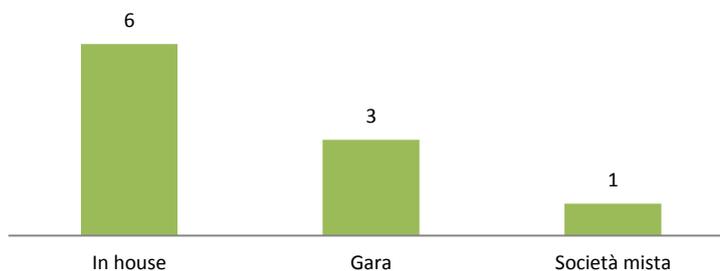


Figura 2 - Gestori per modalità di affidamento

### 3.3.1 Operatività dei gestori

I 10 gestori rilevati nel corso dell'indagine risultano essere operativi; erogano, cioè, effettivamente il servizio. Come già detto, Reti Ambiente SpA, futuro gestore unico nell'ATO Toscana Costa, non risulta attualmente operativa e per questo motivo non è stata inclusa nell'elenco dei gestori rilevati. Tuttavia, alcuni comuni dell'ATO hanno già conferito a Reti Ambiente SpA le partecipazioni azionarie che detenevano nelle società affidatarie del servizio, diventando contestualmente soci di quest'ultima. In alcuni casi, Reti Ambiente ha, a sua volta, acquisito le quote delle ex società municipalizzate detenute dai comuni soci che, di conseguenza, sono passati da una partecipazione diretta ad una indiretta (attraverso Reti Ambiente SpA). In attesa del subentro del gestore unico (è il caso, ad esempio, di ASCIT SpA, GEOFOR SpA e Sea Ambiente SpA), le aziende continuano ad erogare il servizio.

Sebbene negli ATO Toscana Centro e Toscana Sud la gestione del servizio sia riconducibile ad un unico gestore, la struttura di queste società rivela la presenza di numerosi altri soggetti, attraverso precedenti fusioni, partecipazioni o subappalti. Ad esempio, Alia Servizi Ambientali SpA nasce dalla fusione di quattro società precedentemente costituenti un Raggruppamento Temporaneo d'Imprese. La società detiene partecipazioni in altre aziende che operano nel settore dei rifiuti (come Revet SpA e Sea Risorse SpA) e si avvale di numerosi subappaltatori, alcuni dei quali sono elencati nella seguente tabella.

| Tabella 14 – Contratti di subappalto di Alia Servizi Ambientali SpA                  |  |                   |
|--|--|-------------------|
| Subappaltatore   | Segmento di servizio   | N. Comuni serviti |
| Adigest Srl  | Raccolta differenziata porta a porta   | 1                 |
| ATI Soc. Coop. Arl   | Spazzamento manuale e meccanico  | 4                 |
| Eco.Energia Srl  | Raccolta rifiuti   | 7                 |
| Geeco Gestione Ecologica Srl   | Raccolta porta a porta - frazione multimateriali leggera, vetro, carta e cartone | 3                 |
| La Spiga di Grano Società Cooperativa Sociale Onlus                                  | Spazzamento manuale  | 5                 |
| ATI: ORIZZONTI Soc. Coop. Sociale Onlus (mandante) - ATI Soc. Coop. arl (mandataria) | Raccolta differenziata porta a porta   | 1                 |
| Orizzonti Società Cooperativa Sociale Onlus  | Spazzamento manuale e meccanico  | 5                 |
| Progetto Ambiente Coop. Sociale Onlus  | Spazzamento manuale e meccanico  | 4                 |
| Samarcanda Coop. Soc. Arl  | Raccolta differenziata porta a porta vetro monomateriale e trasporto             | 1                 |

Il grafico seguente mostra, invece, che 5 aziende effettuano anche il servizio di smaltimento dei rifiuti urbani e solo in un Comune il solo servizio di spazzamento è svolto da un gestore distinto.

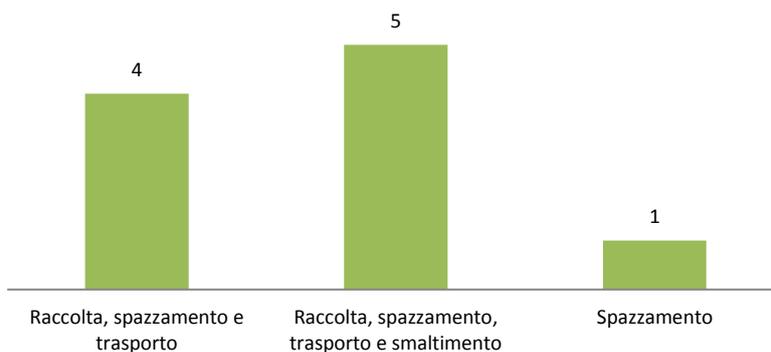


Figura 3 - Gestori per segmento di servizio

### 3.3.2 Classe dimensionale e tipologia di servizio<sup>6</sup>

La classificazione dei gestori per classe dimensionale è basata su tre parametri rilevati dalla piattaforma Aida Bureau van Dijk per l'anno 2016: totale attivo, numero dei dipendenti e fatturato. Nel caso della Toscana sono 5 i gestori grandi e 5 i gestori di dimensioni medie, mentre non si rilevano aziende piccole e micro.

| Tabella 15 – Distribuzione dei gestori per classe dimensionale |                 |                    |
|--|-----------------|--------------------|
|  | Valori assoluti | Valori percentuali |
| Grande   | 5               | 50%                |
| Media  | 5               | 50%                |
| Piccola  | 0               | 0%                 |
| Micro  | 0               | 0%                 |
| <b>TOTALE</b>  | <b>10</b>       | <b>100%</b>        |

In base alla classificazione per tipologia di servizio, tutti i 10 gestori rilevati in Toscana risultano aziende monoservizio, con la precisazione che due di esse (AMIA S.p.a e AVR S.p.a.) operano, oltre che nel servizio di igiene urbana, anche in altri settori che non rientrano nella categoria delle utilities.

<sup>6</sup> Al fine di valutare la tipologia di servizio, si assume come ipotesi di lavoro che le imprese di dimensioni micro e piccole sono monoservizio. La distinzione tra mono e multi-servizio attiene, dunque, solamente alle imprese di medie e grandi dimensioni. A questo proposito, tali categorie di imprese possono rientrare in una delle seguenti tipologie di servizio: imprese "multiservizio" (operatività in più settori di servizi pubblici locali: servizio di igiene ambientale, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale, energia e gas); imprese "monoservizio" (operatività esclusiva nel settore del servizio di igiene ambientale); imprese "spurie" (operatività nel settore del servizio di igiene ambientale e in servizi aggiuntivi non rientranti nelle *utilities*).

## APPENDICE – Cronologia dell’assetto gestionale

| ANNO | 2011   | ... | 2014   | ... | 2017  | ... | 2034                             | ... | 2037                                |  |
|------|--|-----|--|-----|---|-----|----------------------------------|-----|-------------------------------------|--|
|      | Istituzione degli ATO (Legge regionale n.69 del 2011)            |     |  |     |   |     |                                  |     |                                     |  |
|      | Costituzione Reti Ambiente SpA (gestore unico ATO Toscana Costa) |     | Avvio affidamenti ATO Toscana Sud (34% degli affidamenti rilevati) |     | Avvio affidamenti ATO Toscana Centro (60% degli affidamenti rilevati)<br>Annullamento gara a doppio oggetto per l’individuazione del socio privato di Reti Ambiente SpA |     | Fine affidamenti ATO Toscana Sud |     | Fine affidamenti ATO Toscana Centro |  |