



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

ABRUZZO

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	12
2 ASSETTI ORGANIZZATIVI	13
3 ASSETTI GESTIONALI	15
3.1 NOTA METODOLOGICA	15
3.2 QUADRO COMPLESSIVO DELLA RILEVAZIONE	15
3.3 ANALISI DEGLI AFFIDAMENTI	16
3.3.1 MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E BACINO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	16
3.3.2 ANALISI TEMPORALE DEGLI AFFIDAMENTI	18
3.4 CARATTERISTICHE DEI GESTORI	19
3.4.1 CLASSE DIMENSIONALE.....	20
3.4.2 TIPOLOGIA DI SERVIZIO	21
APPENDICE - CRONOLOGIA DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA E DELL'ASSETTO GESTIONALE.....	22

Indice delle tabelle

Tabella 1 – Assetti geografici	8
Tabella 2 – Assetti demografici	9
Tabella 3 – Urbanizzazione e tipo di località abitata*	9
Tabella 4 – Turismo	10
Tabella 5 – Assetti amministrativi	10
Tabella 6 – Comuni e popolazione per classi dimensionali	11
Tabella 7 – Assetti economici	11
Tabella 8 – Produzione dei rifiuti urbani	12
Tabella 9 - Sintesi dell'assetto territoriale a livello regionale	13
Tabella 10 – Inquadramento delle gestioni	15
Tabella 11 – Distribuzione dei comuni per modalità ed estensione territoriale dell'affidamento	16
Tabella 12 – Inizio, fine e durata degli affidamenti	18
Tabella 13 - Modalità e durata media degli affidamenti	19
Tabella 14 – Rilevazione dei gestori	19
Tabella 15 – Distribuzione dei gestori per classe dimensionale.....	20

Indice delle figure

Figura 1 – Distribuzione dei Comuni per modalità di affidamento	16
Figura 2 – Distribuzione della popolazione per modalità di affidamento	16
Figura 3 – Distribuzione dei Comuni per bacino territoriale, con dettaglio sulle modalità di affidamento per i bacini sovracomunali.....	17
Figura 4 – Distribuzione dei gestori per modalità di affidamento.....	20

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 dell'assetto organizzativo e gestionale del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani in Abruzzo ha messo in luce una situazione di sostanziale disallineamento rispetto a quanto disposto dalla normativa nazionale. Sul piano organizzativo, l'AGIR, l'Ente di governo d'Ambito, a distanza di cinque anni dalla sua istituzione, non è di fatto ancora operativa. Sul piano gestionale, non sono state adottate forme sistematizzate di aggregazione, prevalendo gli affidamenti attraverso gara per singolo comune oppure a società miste o interamente pubbliche, che da anni hanno in capo la gestione del servizio. La stessa Relazione di Piano, inclusa nell'aggiornato Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti, evidenzia "un'elevata frammentazione nel servizio di raccolta", confermando i risultati ottenuti dalla presente indagine.

La rilevazione svolta mostra sostanzialmente due casi rilevanti: da un lato, un numero considerevole di piccoli Comuni che affidano, in forma associata, il servizio ad una società in-house, operante perciò in un ambito sovracomunale (un modello riscontrato per il 61% dei Comuni, che rappresenta il 17% della popolazione); dall'altro, un insieme ridotto di Comuni più popolosi che affidano il servizio tramite gara, in un ambito di estensione comunale (si tratta del 17% dei Comuni, che rappresenta il 38% degli abitanti abruzzesi).

L'analisi ha rilevato inoltre delle differenze significative nella durata media dei contratti di servizio in base alla modalità di affidamento: in particolare, gli affidamenti con gara hanno in media una durata inferiore rispetto a quelli a società in house e società miste.

Infine, dei 20 gestori individuati, 12 sono stati scelti attraverso l'espletamento di una gara, la maggior parte risulta di medie o piccole dimensioni e nessuno di essi è una società multiservizi – cioè una società che opera in altre *utility*.

Gli assetti organizzativi e gestionali dei servizi di raccolta, trasporto e spazzamento della filiera dei rifiuti dell'Abruzzo vanno considerati in relazione alle strutture territoriali ed economico-produttive della Regione nonché alla situazione demografica ed urbanistica. Tali condizioni, Infatti, esercitano un ruolo fondamentale nella definizione delle soluzioni più appropriate tenendo conto che le scelte organizzative e gestionali, relativamente agli ambiti territoriali, ai lotti di affidamento, alla selezione dei gestori, alle modalità di erogazione dei servizi, non possono essere uniformi ma modellate rispetto alle specifiche 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 possa essere diversa nelle componenti a monte e a valle della filiera del servizio o a seconda delle tecniche impiegate.

L'Abruzzo è una Regione in larga prevalenza montuosa (il 65% del territorio) e per il resto collinare (35%) con una concentrazione della popolazione nelle zone di collina (oltre il 72%) e un'elevata quota di aree naturali protette (che interessano il 44% dei Comuni). La popolazione, distribuita in modo uniforme nelle quattro province (L'Aquila, Chieti, Pescara e Teramo), presenta una densità media di 122 ab/Kmq, molto variabile tra una Provincia e l'altra (dai 261 ab/Kmq di Pescara ai 60 ab/Kmq dell'Aquila) con un grado di urbanizzazione basso (il 90% dei Comuni con il 41% degli abitanti è a bassa urbanizzazione) e con una modesta presenza di Comuni altamente urbanizzati (in cui risiede poco più del 9% della popolazione).

Circa la struttura amministrativa, nella Regione prevalgono nettamente i Comuni piccoli (l'82% al di sotto dei 5 mila abitanti e il 94% fino a 15 mila abitanti con quasi la metà della popolazione della Regione) e dalla modesta presenza di grandi Comuni (l'1,6%) nei quali, tuttavia, si concentra il 26,5% della popolazione.

Quanto, infine, alla situazione economica, il PIL pro-capite (24,1 migl/euro) è superiore a quello delle altre Regioni del Sud (18,4) ma al di sotto di quello medio italiano (27,7). Il rapporto tra imprese e popolazione residente (7,3%), è più elevato rispetto al resto del Mezzogiorno ed in linea con quello nazionale. Il tasso di

occupazione (57%), è molto al di sopra di quello delle altre Regioni meridionali e sostanzialmente analogo al dato nazionale e così anche il reddito medio dei lavoratori dipendenti (20 migl/euro), più alto che nel Sud, (18 migl/euro) ma più basso a confronto con il dato medio italiano (23 migl/euro).

Tali elementi, dettagliati nel primo capitolo di questo Rapporto, hanno un peso significativo nella lettura del dato relativo alla produzione pro-capite dei rifiuti che, come è noto, viene posto in correlazione al livello del reddito e dei consumi (questi ultimi, a loro volta, direttamente influenzati dal livello del reddito disponibile). Risulta coerente rispetto a questi presupposti il dato sulla produzione pro-capite annua dei rifiuti (455 Kg/ab.), superiore a quello del Sud e inferiore a quello nazionale (497 Kg/ab.). Elemento caratterizzante, in positivo, della Regione riguarda il notevole risultato nella raccolta differenziata con una percentuale di quasi il 54%, di gran lunga maggiore di quella meridionale (37,6%) e sia pur di poco superiore a 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 (LR 36/2013), ha definito una struttura caratterizzata da un ATO unico regionale (ATO Abruzzo), il cui organo di governo è l'AGIR, Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani, prevedendo la possibilità di delimitare, tramite il Piano d'Ambito (che peraltro non risulta essere stato ancora predisposto), dei sub-ambiti di dimensione minima provinciale.

La citata legge regionale prevede che, ai fini della costituzione dell'AGIR, sia nominato un Commissario straordinario. Ai sensi della legislazione nazionale (art. 3-bis DL 133/2011 e smi), l'adesione dei Comuni all'ente di governo dell'Ambito è obbligatoria e, in applicazione di detta legislazione, la Regione ha esercitato poteri sostitutivi che hanno condotto al commissariamento dei Comuni inadempienti rispetto alla sottoscrizione della convenzione associativa.

Al fine di realizzare l'assetto organizzativo delineato dalla norma regionale, l'AGIR deve predisporre un piano d'Ambito in cui delineare, nel concreto, le soluzioni gestionali e le modalità operative per il conseguimento delle scelte pianificatorie previste nel PRGR in una logica di integrazione regionale che comprenda le funzioni impiantistiche e quelle relative all'organizzazione e alla gestione delle fasi a monte della filiera con soglie dimensionali atte a conseguire efficienza produttiva.

Sulla carta, dunque, la normativa regionale risulta sostanzialmente allineata con quella nazionale. Lo stato di avanzamento organizzativo e gestionale risulta tuttavia ancora distante dalla realizzazione dell'assetto delineato da tali discipline. Sul piano organizzativo, l'Ente di governo d'Ambito (AGIR), a distanza di cinque anni dalla sua istituzione, non è di fatto ancora operativo. Sul piano gestionale, non sono state adottate forme sistematizzate di aggregazione, sia sul piano degli affidamenti che su quello gestionale, al punto che la stessa Relazione di Piano, inclusa nel Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti, evidenzia "un'elevata frammentazione nel servizio di raccolta".

Al riguardo, dall'indagine di questo Rapporto circa la situazione di affidamenti e gestioni dei servizi (relativa ad un campione che copre il 66% circa della popolazione regionale), emerge che il numero degli affidamenti e dei gestori è inferiore a quello dei Comuni serviti e che, quindi, si è in presenza di una relativa aggregazione anche se molto al di sotto di quanto previsto dalla legge. In effetti un gestore serve, in media, quattro Comuni per un bacino medio di riferimento di circa 43 mila abitanti (analogamente un singolo affidamento copre quasi 38 mila abitanti). Risulta, al riguardo, che nel 76% dei casi il servizio è svolto in forma associata in almeno due Comuni, anche se le gestioni associate riguardano in larga prevalenza piccoli Comuni rappresentando, nel complesso, solo il 26% della popolazione. Inoltre la gestione associata non risulta essere affidata tramite gara ma in netta prevalenza con affidamenti diretti *in house* o, per una quota minore, a società miste. Nel complesso la forma di gran lunga prevalente è *in house* (65%), mentre il 18% è coperto dalle società miste e il 17% riguarda le gare. A conferma di quanto si rilevava poc'anzi la scelta dell'*in house* caratterizza più frequentemente i Comuni di minori dimensioni e rappresenta, in termini di

popolazione servita, circa il 40%, poco al di sopra del 38% di quella servita da gestori selezionati tramite gara. Quanto alla durata degli affidamenti la situazione risulta molto differenziata a seconda delle modalità degli affidamenti stessi: nei Comuni caratterizzati da gare la durata media è di circa 6 anni, nell'*in house* intorno ai 13 anni e nelle società miste arriva a 23 anni.

1 Inquadramento territoriale

1.1 Informazioni di sintesi

- Popolazione 1.322.247 ab.
- Superficie 10.831,84 km²
- Densità abitativa 122,1 ab./km²
- Numero di famiglie 524.049
- Componenti per famiglia 2,5
- Numero dei comuni 305

1.2 Assetti geografici

Il territorio dell'Abruzzo si presenta prevalentemente montuoso: il 65,1% della superficie regionale è difatti costituito da montagne, mentre è collinare il 34,9% del territorio, dove si concentra più del 70% della popolazione. Sono invece assenti le aree pianeggianti. Inoltre, la regione conta 41 fra parchi e aree naturali protette ed è quarta in Italia per percentuale di Comuni con queste aree verdi. Il paesaggio a prevalenza montuosa e la presenza di aree naturali protette potrebbero incidere su determinate scelte in materia di organizzazione della gestione dei rifiuti (per esempio, nella localizzazione di un impianto di smaltimento o nella pianificazione del servizio di trasporto dei rifiuti).

Tabella 1 – Assetti geografici

Zone altimetriche (% superficie)	
Montagna	65,1
Collina	34,9
Pianura	0
Zone altimetriche (% popolazione residente)	
Montagna	27,7
Collina	72,3
Pianura	0
Parchi e aree naturali protette (valori assoluti)	41
Comuni con parchi e aree naturali protette (%)	44,3

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

1.3 Assetti demografici

L'Abruzzo non è una regione particolarmente popolosa, considerando che vi risiede circa il 2% dei cittadini italiani. La popolazione regionale si distribuisce in modo tendenzialmente uniforme tra le 4 province, mentre è possibile osservare una maggiore variabilità per quanto riguarda il dato sulla densità. Con circa 261 abitanti per km² – più del doppio della densità regionale – la provincia di Pescara è la più densamente popolata, mentre quella dell'Aquila conta solo 60 abitanti per km². Infine, il 2,1% delle famiglie italiane risiede in Abruzzo, con in media 2,5 componenti per famiglia (un valore in linea con il dato nazionale).

Tabella 2 – Assetti demografici

Popolazione	
Abruzzo	1.322.247 ab.
Provincia di Chieti	389.169 ab.
Provincia dell'Aquila	301.910 ab.
Provincia di Pescara	321.309 ab.
Provincia di Teramo	309.859 ab.
Densità	
Abruzzo	122,1 ab./km ²
Provincia di Chieti	149,7 ab./km ²
Provincia dell'Aquila	59,8 ab./km ²
Provincia di Pescara	261,2 ab./km ²
Provincia di Teramo	158,5 ab./km ²
Numero di famiglie (valori assoluti)	524.049
Componenti per famiglia (valori medi)	2,5

Fonte: ISTAT (2011; 2017)

Box 1 – Urbanizzazione

Nella regione circa il 90% dei Comuni presenta un grado di urbanizzazione basso ed è occupato dal 41,2% degli abitanti. Quasi la metà della popolazione si trova in Comuni con grado di urbanizzazione medio, che costituiscono il 10,2% del totale. Ben più rari i Comuni altamente urbanizzati, dove risiede il 9,1% degli abitanti abruzzesi.

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 III mostra che in Abruzzo quasi l'85% delle abitazioni è costituito da centri abitati, la tipologia di località abitativa maggiormente "aggregata", in quanto costituisce un luogo di raccolta degli abitanti. Il 7,2% delle abitazioni sono nuclei abitati, ossia gruppi di case contigue e vicine che non costituiscono luoghi di raccolta. Le case sparse, l'8,2% 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*

Comuni (%)	
Grado di urbanizzazione alto	0,3
Grado di urbanizzazione medio	10,2
Grado di urbanizzazione basso	89,5
Popolazione (%)	
Grado di urbanizzazione alto	9,1
Grado di urbanizzazione medio	49,8
Grado di urbanizzazione basso	41,2
Abitazioni (%)	
Centri abitati	84,6
Nuclei abitati	7,2
Case sparse	8,2

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

I numeri del turismo in Abruzzo, pur non arrivando ai livelli delle regioni maggiormente visitate in Italia, sono rilevanti se confrontati con le altre regioni del Mezzogiorno. Nel 2016 nella regione si registrano circa 1,5 milioni di arrivi – ossia il numero di clienti che hanno effettuato il check-in negli esercizi ricettivi – pari all’1,3% degli arrivi totali in Italia. Se rapportato alla popolazione regionale, si evince che il numero di arrivi è pari al 115,4% dei residenti, un valore superiore rispetto alle altre regioni meridionali (fatta eccezione per la Basilicata). L’Abruzzo è inoltre la prima regione del Sud per pressione turistica, con 4,6 presenze di turisti per abitante. Il dato sulla permanenza media – poco più di 4 giorni – supera lievemente quella italiana, pari a 3,45 giorni.

Tabella 4 – Turismo

Arrivi (% popolazione residente)	115,4%
Permanenza media (gg)	4,01
Pressione turistica*	4,6

*numero di presenze per abitante

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano (2017)

1.4 Assetti amministrativi

La Regione Abruzzo conta 305 Comuni e comprende le 4 province di Chieti, L’Aquila, Pescara e Teramo. Vi sono 11 Unioni di Comuni, a cui aderisce il 22,3% dei Comuni. Nel 2013 la Regione ha abolito le comunità montane, prevedendo l’adesione dei Comuni montani ad apposite Unioni di Comuni (come nel caso dell’Unione Montana dei Comuni del Sangro e dell’Unione di Comuni Montani della Laga).

Tabella 5 – Assetti amministrativi

Province	4
Città metropolitane	0
Comuni	
Totale	305
Provincia di Chieti	104
Provincia dell’Aquila	108
Provincia di Pescara	46
Provincia di Teramo	47
Unioni di Comuni	
Totale	11
Comuni aderenti (%)	22,3
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

Più dell'80% dei Comuni abruzzesi è di piccole dimensioni (meno di 5.000 abitanti), mentre sono solo 8 i Comuni con più di 30.000 abitanti. Quasi la metà della popolazione si concentra in Comuni con meno di 15.000 abitanti, mentre il 26,5% dei residenti si trova nei Comuni più grandi, che comprendono i capoluoghi di provincia.

Tabella 6 – Comuni e popolazione per classi dimensionali

Classi dimensionali	Comuni		Popolazione	
	n.	%	n.	%
Meno di 5.000 abitanti	249	81,6%	342.944	25,9%
5.001 – 15.000 abitanti	37	12,1%	285.917	21,6%
15.001 – 30.000 abitanti	11	3,6%	224.061	16,9%
30.001 – 50.000 abitanti	3	1,0%	119.043	9,0%
Più di 50.000 abitanti	5	1,6%	350.282	26,5%
TOTALE	305	100,0%	1.322.247	100,0%

Fonte: Elaborazione INVITALIA su dati ISTAT (2017)

1.5 Assetti economici

L'Abruzzo contribuisce per l'1,9% al PIL nazionale e all'8,3% al PIL di Sud e Isole, posizionandosi al 18° posto nella classifica delle economie regionali. Il PIL pro capite abruzzese è inferiore a quello italiano del 13%, ma supera del 31% il PIL pro capite del Mezzogiorno. Le imprese registrate in Abruzzo sono 97.184, il 2,2% delle imprese italiane e l'8% di quelle meridionali, con una percentuale di imprese sulla popolazione del 7,3%, un valore di poco superiore alla media nazionale. Le imprese abruzzesi contano quasi 300 mila addetti, con livelli del fatturato e del valore aggiunto per addetto inferiori a quelli nazionali, rispettivamente del 32% e del 16%. L'Abruzzo è la regione del Sud con il maggior tasso di occupazione, pari al 56,8% - un dato che supera di quasi 13 punti percentuali l'occupazione nel Sud e nelle Isole, ma che resta tuttavia lievemente inferiore al valore registrato a livello nazionale. Infine, il reddito medio dei lavoratori dipendenti è inferiore a quello italiano del 12% e supera dell'11% quello nel Mezzogiorno.

Tabella 7 – Assetti economici

	Abruzzo	Sud e Isole	Italia
PIL (milioni di euro)	31.959	382.743	1.680.523
PIL pro capite (migliaia di euro)	24,1	18,4	27,7
Numero di imprese	97.184	1.210.791	4.338.085
Numero di addetti	296.059	3.358.457	16.289.875
Fatturato per addetto (valori medi, migliaia di euro)	128,7	122,8	188,9
Valore aggiunto per addetto (valori medi, migliaia di euro)	36,9	32,1	44,0
Tasso di occupazione (%)	56,8	44,0	58,0
Reddito medio dei lavoratori dipendenti (migliaia di euro)	20,1	18,1	22,9

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

1.6 Produzione dei rifiuti

L'Abruzzo produce poco più di 600 mila tonnellate di rifiuti urbani all'anno - il 2% del totale in Italia e il 6,4% del totale nel Sud e nelle Isole - con una quantità di rifiuti urbani prodotti pro capite relativamente bassa (circa 455 kg per abitante). La percentuale di raccolta differenziata supera di 16 punti percentuali quella di Sud e Isole ed è il valore più alto registrato in tale circoscrizione territoriale. I risultati della regione in termini di raccolta differenziata restano comunque lontani rispetto alle regioni più virtuose, come il Veneto e il Trentino Alto-Adige.

Tabella 8 – Produzione dei rifiuti urbani

	Abruzzo	Sud e Isole	Italia
Produzione RU totale annua (tonnellate)	601.990,75	9.350.650,58	30.116.604,564
Produzione RU pro capite annua (kg/ab.)	455,28	449,96	497,06
% di raccolta differenziata	53,77	37,61	52,54

Fonte: Rapporto rifiuti urbani ISPRA (2016)

2 Assetti organizzativi

Con legge regionale 21 ottobre 2013 n. 36, pubblicata sul B.U.R.A. n. 40 del 06/11/2013, la Regione Abruzzo ha riformato la L.R. 45/2007 prevedendo la costituzione dell'Ambito Unico Regionale denominato ATO Abruzzo per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

La stessa LR 36/2013 (art. 2) prevede la possibilità di delimitare, attraverso il piano d'ambito, sub-ambiti territoriali ai soli fini gestionali che abbiano dimensione minima provinciale. Il Piano d'Ambito non risulta essere stato predisposto.

Con la stessa legge regionale 36/2013 è stata istituita l'Autorità per la Gestione Integrata dei Rifiuti urbani (AGIR) quale ente di governo dell'ATO regionale, rappresentativo di tutti i comuni in esso ricadenti ai quali corre l'obbligo di aderirvi sottoscrivendo apposita convenzione. L'AGIR ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.

Sono organi dell'AGIR:

- l'Assemblea, composta da tutti i sindaci o loro delegati dei comuni appartenenti all'ATO Abruzzo, che provvede, tra l'altro, all'approvazione e aggiornamento del Piano d'Ambito, alla scelta della forma di gestione, all'affidamento della gestione dei servizi sia in forma integrata che dei singoli segmenti;
- il Direttore Generale, nominato dall'Assemblea, che ha la rappresentanza di AGIR ed è l'organo di amministrazione dell'ente;
- il Consiglio Direttivo, con funzioni consultive e di controllo, è composto da sette membri che durano in carica tre anni, nominati dall'Assemblea tra i suoi componenti garantendo la rappresentanza di almeno un comune inferiore a cinquemila abitanti;
- il Revisore unico dei conti.

Ai fini della costituzione dell'AGIR, l'art. 3 della L.R. n. 36/13 prevede la nomina di un Commissario Unico Straordinario, scelto tra i dirigenti regionali in servizio al momento del conferimento della nomina, attribuendogli le funzioni ivi previste. Tale nomina è stata disposta con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 98 del 23 dicembre 2013. Sulla base delle proposte avanzate dal Commissario Unico, la Giunta Regionale ha adottato i seguenti provvedimenti:

- D.G.R. n. 247 del 07 aprile 2014 con la quale viene approvato lo Schema di Statuto dell'AGIR;
- D.G.R. n. 248 del 07 aprile 2014, con la quale viene approvato lo Schema di Convenzione dell'AGIR.

Ai fini dell'adesione dei comuni all'AGIR, la Regione Abruzzo ha esercitato i poteri sostitutivi (avviati con D.G.R. n. 873/2015) che hanno portato al commissariamento di n. 23 comuni³. La documentazione disponibile⁴ permette di desumere che a giugno 2016 risultavano 8 comuni ancora inadempienti rispetto all'obbligo di sottoscrizione della convenzione associativa. Al momento di predisporre il presente documento non risultano completate le procedure per la nomina degli organi dell'AGIR.

Tabella 9 - Sintesi dell'assetto territoriale a livello regionale

Denominazione ATO	Categoria dimensionale	Ente di governo
ATO Abruzzo	Regionale	Autorità per la Gestione Integrata dei Rifiuti urbani (AGIR)

³ Provvedimenti pubblicati su Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 80 Speciale del 25 maggio 2016 e n. 97 dell'8 luglio 2016.

⁴ Sito Regione Abruzzo: https://www.regione.abruzzo.it/system/files/rifiuti/PRGR/PRGR_PescaraTC_17giu2016.ppt

Con la L.R. 23 gennaio 2018, n. 5 “Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti” la Regione Abruzzo si è posta l'obiettivo di assicurare una gestione integrata dei rifiuti adottando soluzioni innovative, efficaci e sostenibili per tutte le fasi (raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento) dei rifiuti urbani, perseguendo il superamento della frammentazione istituzionale e favorendo processi di aggregazione e razionalizzazione della gestione, garantendo così il contenimento dei relativi costi.⁵ L'adeguamento del PRGR recepisce, dunque, le indicazioni normative regionali sancite dalla L.R. 36/2013, che prevede un ATO unico regionale con la possibilità di suddividerlo ai fini gestionali in sub-ambiti operativi di dimensioni quantomeno provinciali: sulla base delle indicazioni del PRGR, sarà il Piano d'Ambito, che sarà predisposto da AGIR, a delineare nel concreto le soluzioni gestionali e le modalità operative tecnico-economiche per lo sviluppo delle scelte pianificatorie.

Il Piano è, infatti, sviluppato sulla base di analisi condotte su base provinciale; questi contesti sono considerati le entità cui riferire i fabbisogni gestionali. Il loro soddisfacimento è tuttavia prospettato in un'ottica di integrazione regionale soprattutto per quanto attiene le funzioni impiantistiche. Il nuovo quadro normativo e la strumentazione pianificatoria, che dovrà definire nel concreto le soluzioni organizzative, orientano, pertanto, il sistema della gestione dei rifiuti nel territorio abruzzese verso la definizione di un bacino regionale che potrà avere delimitazioni gestionali locali, purché siano conseguite le soglie dimensionali atte a garantire efficienza, efficacia ed economicità delle gestioni.

Box 4 – Atti e documenti di riferimento

Legge Regionale n. 36 del 2013, Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti).

Legge Regionale n. 5 del 2018, Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)

Delibera di Giunta Regionale n. 247 del 7 aprile 2014, Approvazione schema di Statuto AGIR

Delibera di Giunta Regionale n. 248 del 7 aprile 2014, Approvazione schema di convenzione AGIR

⁵ Estratto dalla Relazione di Piano, Parte II – Proposta pianificatoria (pag. 285).

3 Assetti gestionali

3.1 Nota metodologica

Questa sezione ha l'obiettivo di illustrare lo scenario attuale del servizio 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 un'analoga rilevazione sulla fase di trattamento/recupero/smaltimento dei rifiuti urbani.

L'analisi, che riguarda gli affidamenti disposti dagli enti competenti e i relativi gestori, si basa su una rilevazione diretta le cui fonti disponibili fanno riferimento, allo stato attuale, ad 82 comuni. Si sottolinea, quindi, che i risultati hanno, al momento, validità parziale e che sarà possibile avere un quadro informativo più completo una volta che la mappatura 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.

Le principali fonti utilizzate per la rilevazione sono: 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, in via residuale, articoli di stampa.

3.2 Quadro complessivo della rilevazione

La tabella sotto riportata sintetizza lo stato attuale della rilevazione, evidenziando, in riferimento al campione attuale di 82 comuni, il numero degli affidamenti rilevati e quello dei gestori attivi sul territorio dell'ATO Abruzzo.

Tabella 10 – 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 Abruzzo	23	20	82	26,89%	868.709	65,70%

L'analisi, pur coprendo poco più del 26% dei comuni abruzzesi, garantisce una copertura pari al 65,7% della popolazione regionale. Sono state censite 20 società che erogano il servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani.

Il fatto che il numero di affidamenti e di Comuni serviti superi il numero di gestori rilevati dimostra che vi sono casi in cui una singola società serve più Comuni. Da un punto di vista della rilevanza territoriale e demografica, una prima valutazione di sintesi fa emergere che un gestore serve, in media, 4 Comuni, per un bacino medio di riferimento pari a 43.435 abitanti. Analogamente, un singolo affidamento è in media riferito ad un territorio di 37.770 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**⁶;
- gestione diretta da parte dell'ente (c.d. **in economia**);
- **altro** (es.: cottimo fiduciario, affidamento diretto sotto-soglia, affidamento in seguito ad ordinanza contingibile e urgente, ecc.).

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

Tabella 11 – Distribuzione dei comuni per modalità ed estensione territoriale dell'affidamento							
ATO	Modalità affidamento/gestione					Bacino territoriale	
	Gara	In house	Soc. mista	In economia	Altro	Comunale	Sovracomunale
ATO Abruzzo	17%	65%	18%	0%	0%	24%	76%

Dai dati sopra riportati, emerge, in generale, la prevalenza degli affidamenti diretti a società in house, scelta operata in riferimento al 65% dei comuni censiti. Il restante 35% è quasi equamente ripartito tra comuni che si caratterizzano per un servizio esternalizzato tramite gara (17%) e comuni sul cui territorio l'erogazione del servizio è curato da una società mista pubblico-privata (18%). Prendendo in considerazione, invece, la distribuzione percentuale della popolazione, si evince un'incidenza maggiore della modalità con gara (rilevata in riferimento al 38% degli abitanti) rispetto alla modalità in-house (rilevata per il 40% degli abitanti). Tali risultati sono rappresentati nei seguenti grafici, in Figura 1 e 2.

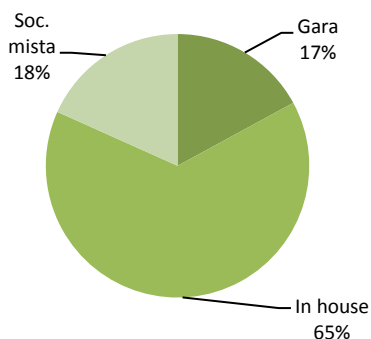


Figura 1 – Distribuzione dei Comuni per modalità di affidamento

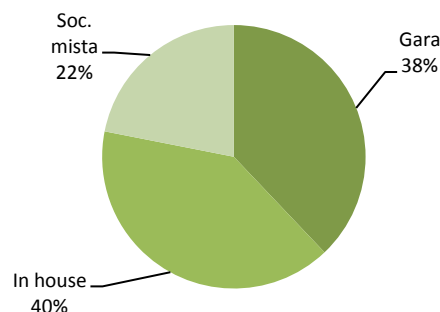


Figura 2 – Distribuzione della popolazione per modalità di affidamento

⁶ In relazione a tale modalità di affidamento/gestione non è stata approfondita la modalità di scelta del socio privato che, in base all'ordinamento vigente, dovrebbe essere individuato con procedura ad evidenza pubblica c.d. "a doppio oggetto".

In riferimento all'estensione del bacino territoriale degli affidamenti, dai dati in tabella si deduce che nel 76% dei comuni analizzati il servizio è svolto in forma associata tra almeno due comuni. L'approfondimento di tali casi fa emergere alcuni aspetti interessanti. È evidente, innanzitutto che le gestioni associate rilevate caratterizzano i comuni di piccole dimensioni, rappresentando, nel complesso, solo il 26% della popolazione esaminata. In tali esempi di gestione associata, inoltre, la modalità di affidamento non risulta mai essere l'esternalizzazione a terzi tramite gara, preferendo, nella maggior parte dei casi (61%) l'affidamento diretto a società in house degli enti affidanti, mentre per il restante 15% il servizio è erogato da società miste (si veda Figura 3). Da questo scenario consegue che la modalità di affidamento con gara interessa solo bacini territoriali di estensione comunale.

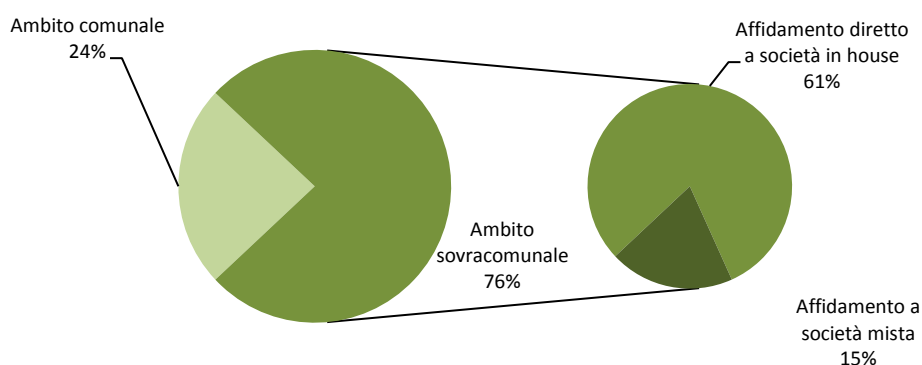


Figura 3 – Distribuzione dei Comuni per bacino territoriale, con dettaglio sulle modalità di affidamento per i bacini sovracomunali

È opportuno, infine, distinguere due casi in merito agli affidamenti a cui è attribuito un ambito sovracomunale. Il primo caso – più frequente – riguarda società in house che erogano il servizio nei diversi Comuni soci (si tratta delle società Cogesa SpA e Ecolan SpA, che operano rispettivamente in 46 e 4 Comuni abruzzesi); nel secondo caso si ha un unico affidamento disposto da un'Unione di Comuni (nello specifico, l'Unione dei Comuni della Val Vibrata che ha affidato il servizio alla società Poliservice SpA, presente in 12 Comuni).

3.3.2 Analisi temporale degli affidamenti⁷

Tabella 12 – Inizio, fine e durata degli affidamenti			
	Periodo	N. Comuni	%
Inizio affidamento	1998-2005	16	43%
	2010-2013	7	19%
	2014-2017	14	38%
	TOTALE	37	100%
Fine affidamento	2015-2017	4	11%
	2018	5	14%
	2019-2024	11	31%
	2025-2031	16	44%
	TOTALE	36	100%
	di cui in proroga	4	11%
Durata affidamento	3 - 7 anni	15	41%
	8 - 10 anni	6	16%
	20 - 30 anni	16	43%
	TOTALE	37	100%

Per il 43% dei Comuni oggetto dell'analisi l'affidamento del servizio ha avuto avvio tra il 1998 e il 2005 (in particolare, per i 12 Comuni serviti dalla società Poliservice SpA l'affidamento inizia nel 2005). Nel 19% dei Comuni l'inizio dell'affidamento si colloca tra il 2010 e il 2013 e per il 38% dal 2014 al 2017.

Guardando ai dati relativi alla scadenza degli affidamenti, emerge che il contratto di servizio risulta scaduto per l'11% dei Comuni –che hanno conseguentemente prorogato l'affidamento – e che nel 14% dei casi (5 Comuni) il contratto risulta in scadenza nell'anno corrente. Per il 31% dei Comuni l'affidamento giunge al termine nei prossimi 6 anni e, per il restante 44%, tra il 2025 e il 2031.

I dati sulla durata dei contratti di servizio rivelano sostanzialmente tre gruppi di affidamenti:

- un primo gruppo di durata breve, dai 3 ai 7 anni, corrispondente al 41% dei Comuni;
- un gruppo più esiguo con durata dagli 8 ai 10 anni, solo per il 16% dei Comuni;
- una quota importante di Comuni (il 43%) con contratti di durata dai 20 ai 30 anni.

La tabella seguente mostra i risultati ottenuti associando ad ogni modalità di affidamento la durata media dei contratti di servizio. È interessante osservare che gli affidamenti con durata media minore (circa 6 anni) corrispondono alla modalità di affidamento con gara; nei Comuni con gestioni *in house* la durata media dei contratti di servizio è di circa 13 anni, mentre per i Comuni che hanno optato per un affidamento a società mista pubblico-privata la durata media arriva ai 23 anni.

⁷ I dati relativi all'inizio, fine e durata degli affidamenti sono stati rilevati per un insieme più ristretto di Comuni (36 o 37 Comuni a seconda della variabile presa in considerazione). Ciò è dovuto al fatto che per alcuni Comuni l'informazione sul gestore operante è stata reperita, in mancanza di altre fonti, dal sito web del gestore stesso, che non fornisce i dettagli sull'inizio, la fine e la durata del contratto di servizio.

Tabella 13 - Modalità e durata media degli affidamenti

Modalità di affidamento	Durata media affidamenti (anni)
Affidamento <i>in house</i>	13
Gara	6
Società mista	23
TOTALE	15

3.4 Caratteristiche dei gestori

L'analisi condotta ha portato all'individuazione di 20 società che erogano il servizio di gestione dei rifiuti urbani, nella regione Abruzzo, elencate nella seguente tabella. Come già accennato, si tratta nella maggioranza dei casi di società che operano in pochi Comuni in virtù di affidamenti distinti; per quanto riguarda invece le società Cogesa Spa, Ecolan SpA e Poliservice SpA, la gestione del servizio avviene in modalità più "aggregata".

Tabella 14 – Rilevazione dei gestori

Gestore	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio
Aquilana Società Multiservizi SpA	<i>In house</i>	1	69.605	RST
A.C.I.A.M. SpA	Gara	1	10.982	RST
A.M. Società Cooperativa Consortile Sociale	Gara	2	25.736	RST
Attiva SpA	<i>In house</i>	1	120.420	RST
Cosvega Srl	Gara	1	25.520	RST+SM
Cogesa Spa	<i>In house</i>	46	65.826	RST+SM
Consac Srl	Gara	1	8.611	RST+SM
Diodoro Ecologia Srl	Gara	2	34.933	RST, RST+SM
Ecoalba Società Cooperativa Sociale	Gara	1	12.197	RST+SM
Ecolan SpA	<i>In house</i>	4	78.139	RST+SM
Ecologica Srl	Gara	1	19.354	RST+SM
Econord SpA	Gara	1	20.055	RST
ECOTEDI Scarl	Gara	1	23.980	RST
Consorzio Formula Ambiente Società Cooperativa Sociale (ATI)	Gara	2	105.482	RST
Linda SpA	Gara	1	15.054	RST
Poliservice SpA	Soc. mista	12	80.123	RST
Pulchra Ambiente SpA	Soc. mista	1	41.283	RST
SGS - San Giovanni Servizi Srl	Soc. mista	1	14.125	RST
TE.AM - Teramo Ambiente SpA	Soc. mista	1	54.775	RST
Tekneko Sistemi Ecologici Srl	Gara	1	42.509	RST

Per quanto riguarda la modalità di affidamento, il grafico in Figura 4 illustra che la maggior parte dei gestori (per l'esattezza 12) opera in seguito ad un affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica, mentre, come già detto, 4 gestori sono società *in house* e 4 sono società miste.

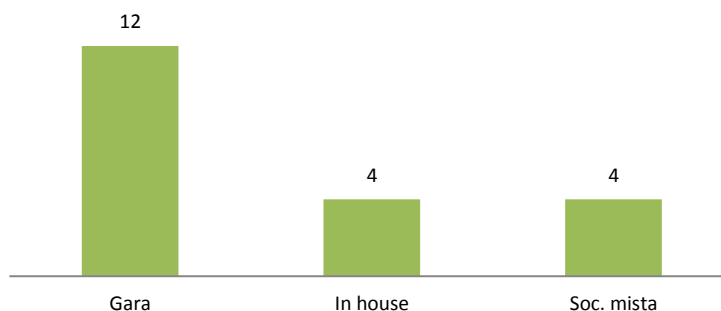


Figura 4 – Distribuzione dei gestori per modalità di affidamento

Interessante notare, inoltre, che 7 gestori erogano, oltre ai servizi di raccolta, spazzamento e trasporto di rifiuti, anche il servizio di smaltimento.

Si precisa che i 20 gestori titolari di affidamento rilevati nel corso dell'indagine risultano essere aziende effettivamente operative, cioè che erogano di fatto il servizio e non costituiscono holding finanziarie. Alcune di esse corrispondono a raggruppamenti, come nel caso del Comune di Montesilvano, in cui il servizio è affidato ad un'Associazione Temporanea d'Imprese, costituita dalla capogruppo Consorzio Formula Ambiente e da S.A.P.I. Srl, o come rilevato in riferimento al Comune di Giulianova, dove il gestore del servizio risulta essere ECOTEDI Scarl, società di scopo privata costituita a seguito dell'affidamento disposto in favore dell'ATI composta dalle aziende Te.Am. Teramo Ambiente SpA e Diodoro Ecologia Srl.

3.4.1 Classe dimensionale

La classificazione dei gestori per classe dimensionale è basata su tre parametri, ovvero totale attivo, numero dei dipendenti e fatturato, rilevati attraverso la banca dati Aida Bureau van Dijk per l'anno 2016. Nel caso dell'Abruzzo, il 50% dei gestori rilevati sono di dimensioni medie, il 40% di dimensioni piccole e solo il 10% risultano grandi società.

Tabella 15 – Distribuzione dei gestori per classe dimensionale		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Grande	2	10%
Media	10	50%
Piccola	8	40%
Micro	0	0%
TOTALE	20	100%

3.4.2 Tipologia di servizio⁸

In base alla classificazione per tipologia di servizio, tutti i 20 gestori rilevati in Abruzzo risultano aziende monoservizio, con la precisazione che 7 di esse sono categorizzabili anche come società “spurie”, erogando in aggiunta servizi di altro tipo (ad esempio, servizi cimiteriali, manutenzione stradale, servizi di pubbliche affissioni, gestione di mattatoi, etc.).

⁸ 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 *utility*).

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

	Norme per la gestione integrata dei rifiuti (Legge regionale n.45 del 2007)			Costituzione dell'ATO Abruzzo (Legge regionale n. 36 del 2013)				Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (Legge regionale n. 5 del 2018)					
ANNO	2007	...	2013	2014	...	2017	2018	2019	...	2024	2025	...	2031
	43% degli affidamenti avviati o in corso			Avvio del 38% degli affidamenti				Fine del 31% degli affidamenti			Fine del 44% degli affidamenti		