



MONITOR - RIFIUTI CAMPANIA

La discrasia tra assetto organizzativo e gestionale, frutto delle passate discipline, caratterizza la gestione del servizio dei rifiuti urbani nella Regione Campania.

Sotto il profilo normativo, la Regione, con la propria legislazione, ha definito una struttura articolata in sette ATO, di cui quattro corrispondenti ai territori provinciali (Avellino, Benevento, Caserta e Salerno) e tre interni al territorio della Città metropolitana di Napoli. Gli enti di governo sono stati identificati negli EDA (Enti d'Ambito Territoriale) istituiti dai Commissari ad acta a seguito dell'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione. Per ciascun ATO, inoltre, è stato previsto che i corrispondenti Piani d'ambito possano delimitare aree omogenee denominate Sub-Ambiti-Distrettuali (SAD) all'interno dei quali i Comuni possono disciplinare i loro rapporti tramite convenzioni. Il ruolo dei SAD risulterebbe ambiguo se considerato rispetto alla normativa nazionale che assegna l'esercizio di tale potere all'ente di governo, ossia agli EDA, escludendo, quindi, l'intervento dei comuni. Infine, sempre con legge regionale, è stato previsto che, in attesa della piena operatività degli enti d'ambito, i comuni possono continuare a definire affidamenti del servizio che decadrebbero automaticamente appena individuato il nuovo gestore da parte dell'EDA.

L'attuale assetto organizzativo, ancora in fase di transizione, riflette la complessità del riordino di una realtà gestionale estremamente frammentata che di per sé rischia di favorire il mantenimento dello status quo e il ritardo nel percorso di allineamento tra quadro normativo e positivo.

Le gestioni rilevate, a eccezione dell'ATO Avellino, si riferiscono prevalentemente a un ambito territoriale confinato al comune e mostrano una presenza significativa di affidamenti in house providing che interessano il 60% dei comuni corrispondente al 47% della popolazione; al contrario gli affidamenti del servizio tramite gara, pur riguardando pochi comuni, coinvolgono un bacino d'utenza pari al 46% della popolazione oggetto della rilevazione. Da questa prima evidenza, risulta che gli affidamenti a società in house, con qualche eccezione, siano prerogativa dei comuni più piccoli. Tale caratteristica se, da una parte, potrebbe ostacolare la ricerca di economie di scala, dall'altra potrebbe favorire processi aggregativi.

Inoltre, si rileva che la numerosità degli operatori è di fatto più contenuta rispetto a quella degli affidamenti: tale configurazione gestionale non è giustificata da un settore industriale carente; piuttosto dai ritardi nell'operatività degli EDA. Sotto il profilo della capacità industriale, le caratteristiche dei gestori rilevati in merito alla tipologia di servizio svolto (98% dei gestori attivi nel

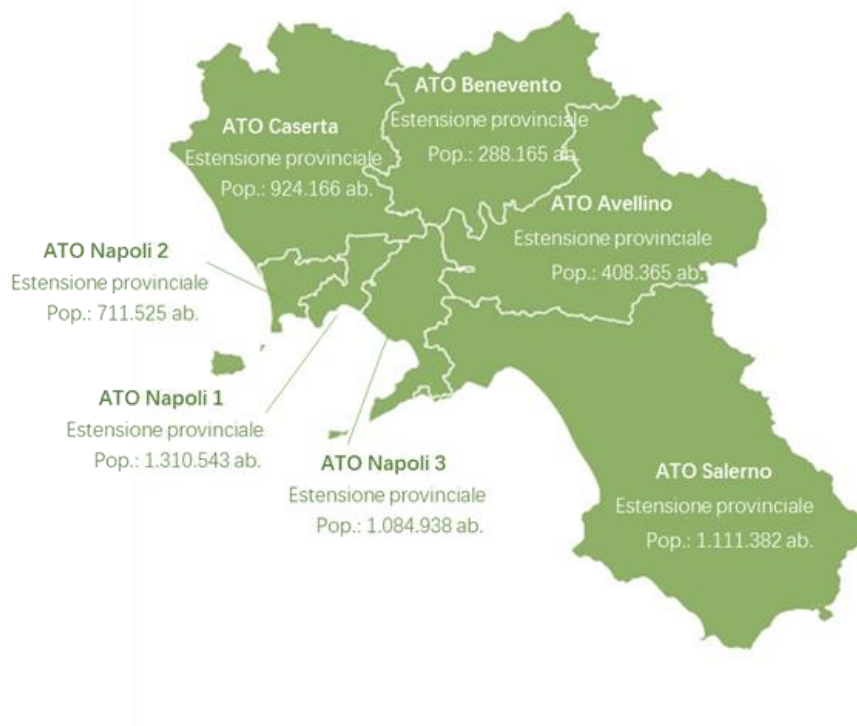
solo servizio di igiene urbana) denotano un potenziale di specializzazione a beneficio dell'efficienza del settore.

Le caratteristiche territoriali e la dislocazione del territorio non lasciano presumere particolari difficoltà alla gestione più unitaria del servizio; al contrario, la concentrazione della popolazione in pochi centri di grandi dimensioni può agevolare le operazioni di raccolta e trasporto dei rifiuti.

Sotto il profilo delle performance ambientali, infine, si segnala che la percentuale di raccolta differenziata nella Regione è prossima ai valori nazionali e superiore alla media della circoscrizione geografica di riferimento, segnale di efficientamento rispetto alle emergenze rifiuti che hanno interessato ciclicamente il territorio.

Il presente documento è stato predisposto a ottobre 2019 sulla base di informazioni e dati, rilevati sulle gestioni attive esclusivamente nel segmento di igiene urbana, in due fasi di ricerca - la prima condotta a febbraio 2018 e la seconda a luglio 2019.

**AMBITI
TERRITORIALI
OTTIMALI ED ENTI
DI GOVERNO**



Il territorio regionale è ripartito in sette ATO: tre interni al territorio della Città metropolitana di Napoli e quattro corrispondenti ai territori delle province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno

In considerazione delle diversità territoriale e al fine di consentire una maggiore efficienza gestionale e una migliore qualità del servizio, ciascun ATO può essere articolato in aree omogenee denominate Sub-Ambiti Distrettuali (SAD), la cui eventuale delimitazione è disposta attraverso i corrispondenti Piani d'Ambito.

I Comuni di Napoli, Avellino, Benevento, Caserta e Salerno possono costituire SAD di estensione pari al proprio territorio comunale.

All'interno di ciascun ATO le funzioni di organizzazione del servizio rifiuti spettano ai comuni che le esercitano in forma associata aderendo obbligatoriamente al rispettivo Ente d'Ambito territoriale (EDA). Ciascun EDA ha personalità giuridica di diritto pubblico.

Ciascun comune formalizza l'adesione al proprio EDA inviando alla Regione la delibera consiliare di presa d'atto dello Statuto tipo, approvato con DGR n. 312 del 28 giugno 2016.

L'organo deliberativo è il Consiglio d'ambito composto da un numero di membri in misura proporzionale ad uno per ogni 50.000 abitanti residenti nell'ATO e, comunque, non inferiore a 12 mila e non superiore a 30 mila. Fra le altre competenze il Consiglio d'Ambito individua il gestore del servizio di gestione integrata dei rifiuti e determina la tariffa all'interno del rispettivo ATO o in riferimento a ciascun SAD ricadente nel corrispondente territorio.

Per quanto riguarda l'operatività degli EDA, si sottolinea che, anche in seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione che ha nominato appositi commissari *ad acta*, l'adesione degli EE.LL. agli EDA è stata completata¹. Tuttavia, si riscontrano ritardi e lentezze nell'operatività degli EGATO (sedute ripetutamente deserte, procedure per l'individuazione del direttore generale ancora in corso).

L'assetto rappresentato in figura evidenzia come quattro ATO corrispondano ad altrettanti territori provinciali, in linea con le dimensioni minime previste dall'art. 3 *bis* del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138. Per i tre ATO di dimensione sub provinciale la Regione Campania si è avvalsa della deroga prevista dalla medesima norma, basando tale scelta su motivazioni legate a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio prevista dall'art. 3 *bis* appena citato.

Dalla figura in commento si evince, inoltre, come gli ATO di dimensioni sub provinciale hanno un numero di abitanti tendenzialmente maggiore rispetto a quelli di dimensione provinciale.

**NORMATIVA
REGIONALE**

- L.R. 26 maggio 2016, n. 14 *Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti.*
- Delibera della Giunta Regionale n. 311 del 28/06/2016 *Legge regionale 26 maggio 2016, n. 14 - adempimenti attuativi - delimitazione dei territori degli ATO di cui all'art. 23 della l.r. n. 14/2016.*

**STATO DELLA
PIANIFICAZIONE**

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

¹ Fonte: Decreto Presidente Giunta n. 15 del 16/01/2017.

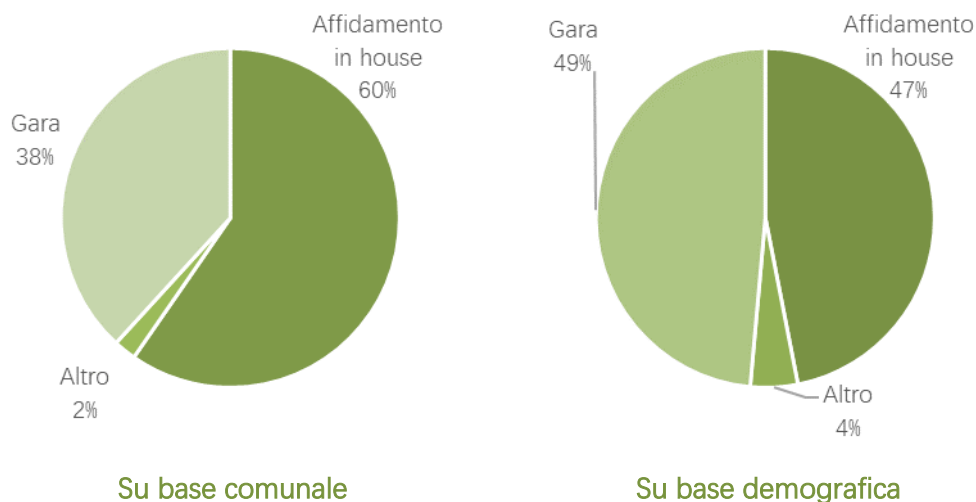
**QUADRO
COMPLESSIVO
DELLE GESTIONI**

Gli affidamenti rilevati descrivono un assetto marcatamente frammentato caratterizzato dall'elevata numerosità dei gestori e da gestioni su base comunale, di cui spesso sono titolari società in house. Si noti che l'ATO Avellino rappresenta un caso isolato di gestione integrata del servizio: il gestore in house serve il bacino d'utenza corrispondente ai comuni del territorio provinciale. Escludendo questo unicum, ogni gestore serve in media 74.895 abitanti e circa 2 comuni.

Campione di riferimento: 44% dei comuni, 80% della popolazione regionale

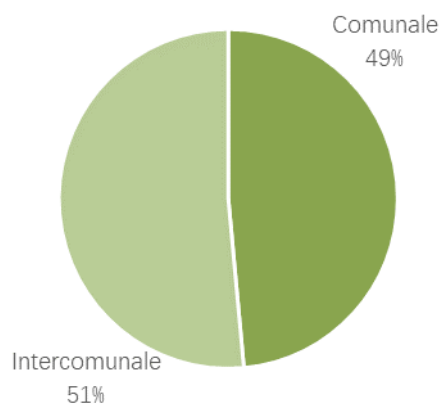
| Gestioni affidate | | | |
|-------------------------|------------|------------|------------------|
| ATO | N. Gestori | Comuni | Popolazione |
| ATO Avellino | 1 | 113 | 408.365 |
| ATO Benevento | 5 | 6 | 103.172 |
| ATO Caserta | 16 | 31 | 587.737 |
| ATO Napoli | 7 | 8 | 1.287.827 |
| ATO Napoli | 13 | 17 | 637.302 |
| ATO Napoli 3 | 21 | 38 | 921.691 |
| ATO Salerno | 16 | 31 | 731.289 |
| Totale regionale | 58 | 244 | 4.677.383 |

**MODALITÀ DI
AFFIDAMENTO²**

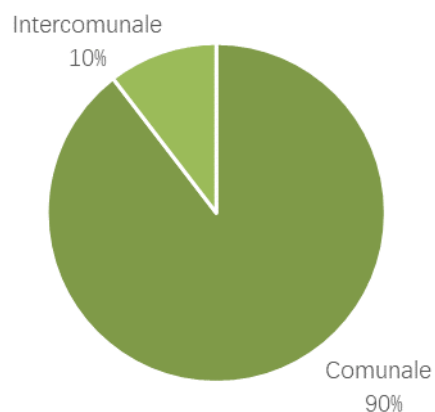


² Le elaborazioni relative a modalità, estensione territoriale e durata degli affidamenti e quelli relative alle caratteristiche dei gestori si basano su un campione di dimensioni ridotte rispetto a quello di riferimento sopra citato.

ESTENSIONE
TERRITORIALE
DEGLI
AFFIDAMENTI



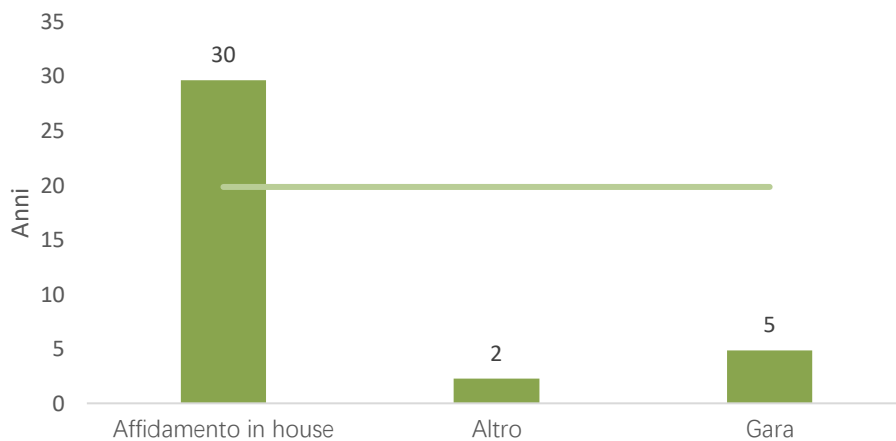
Su base comunale



Su base demografica

DURATA MEDIA
DEGLI
AFFIDAMENTI PER
MODALITÀ DI
GESTIONE

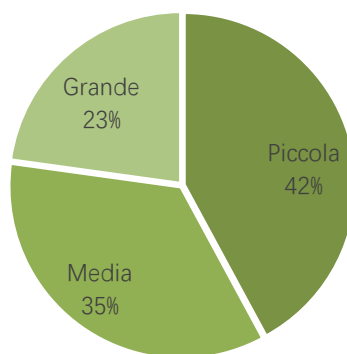
La durata media degli affidamenti, pari a 20 anni, è influenzata dalle numerose gestioni in house che generalmente si riferiscono alla durata della società stessa, come previsto da statuto societario. Il ricorso al regime delle proroghe è limitato a 7 comuni.



**CARATTERISTICHE
DEI GESTORI**

I gestori rilevati, prevalentemente di piccole e medie dimensioni, per il 98% sono attivi nel solo settore dell'igiene urbana.

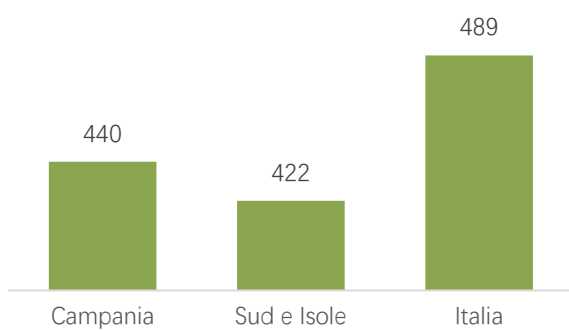
Classe dimensionale



**PRODUZIONE DEI
RIFIUTI E
RACCOLTA
DIFFERENZIATA**

La produzione pro-capite dei rifiuti si avvicina al dato della circoscrizione geografica di riferimento, notevolmente più basso rispetto ai valori nazionali. La raccolta differenziata raggiunge una percentuale comparabile con la media nazionale e significativamente più elevata delle regioni del meridione.

**Produzione pro capite di rifiuti urbani
(kg/ab.) - 2017**



**Percentuale di
raccolta differenziata - 2017**

