



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

**LIGURIA**

## Indice

<b>EXECUTIVE SUMMARY .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INQUADRAMENTO TERRITORIALE.....</b>	<b>8</b>
1.1 INFORMAZIONI DI SINTESI.....	8
1.2 ASSETTI GEOGRAFICI .....	8
1.3 ASSETTI DEMOGRAFICI.....	8
1.4 ASSETTI AMMINISTRATIVI.....	9
1.5 ASSETTI ECONOMICI.....	10
1.6 PRODUZIONE DEI RIFIUTI.....	11
<b>2. ASSETTI ORGANIZZATIVI .....</b>	<b>12</b>
<b>3. ASSETTI GESTIONALI.....</b>	<b>15</b>
3.1 NOTA METODOLOGICA .....	15
3.2.1 QUADRO COMPLESSIVO DELLA RILEVAZIONE .....	15
3.3 ANALISI DEGLI AFFIDAMENTI.....	16
3.2.1 <i>Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento</i> .....	16
3.2.2 <i>Analisi temporale degli affidamenti</i> .....	18
3.4 CARATTERISTICHE DEI GESTORI .....	19
3.4.1 <i>Classe dimensionale e ambito di attività</i> .....	20
3.4.2 <i>Composizione azionaria</i> .....	21
<b>APPENDICE – CRONOLOGIA DELL’EVOLUZIONE NORMATIVA E DELL’ASSETTO GESTIONALE .....</b>	<b>22</b>

## Indice Tabelle

Tabella 1 - Assetti geografici.....	8
Tabella 2 - Assetti demografici .....	8
Tabella 3 - Urbanizzazione e tipo di località abitata.....	9
Tabella 4 - Assetti amministrativi .....	9
Tabella 5 - Turismo .....	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 dell'assetto territoriale e organizzativo-istituzionale del servizio rifiuti in Liguria .....	12
Tabella 10 - Bacini di affidamento del servizio di raccolta e trasporto rifiuti .....	13
Tabella 11 - Inquadramento delle gestioni.....	15
Tabella 12 - Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate .....	16
Tabella 13 - Gestori rilevati.....	19
Tabella 14 - Analisi per classe dimensionale .....	20
Tabella 15 - Tipologia di servizio.....	21

## Indice Figure

Figure 1 - Modalità di affidamento su base comunale e demografica.....	17
Figure 2 - Rilevanza territoriale degli affidamenti su base comunale e demografica .....	17
Figure 3 - Distribuzione delle date di inizio affidamento .....	18
Figure 4 - Distribuzione delle date di fine affidamento.....	18
Figure 5 - Durata degli affidamenti.....	18
Figure 6 - Composizione azionaria gestori.....	21

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 **assetti 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 Liguria presenta una situazione di gestione dei rifiuti molto frammentata. Le norme regionali in materia sono sostanzialmente conformi a quelle nazionali ma la loro applicazione risulta al momento modesta. In effetti le pianificazioni delle aree vaste, metropolitana e provinciali, prevedono un periodo transitorio, che si concluderà a fine 2020 per procedere alle auspiccate aggregazioni ma, come si può osservare nel presente Rapporto, continuano a prevalere affidamenti e gestioni riguardanti non l'intero territorio delle aree omogenee ma singoli Comuni o un numero limitato degli stessi. 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. Ciò è particolarmente rilevante nella Regione Liguria in cui i dati relativi alla produzione dei rifiuti e alla raccolta differenziata rilevano evidenti problematiche. 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 specificità delle situazioni, con particolare riguardo alle economie di scala e di densità che caratterizzano questi servizi. È possibile, infatti, che gli assetti pianificatori, organizzativi e gestionali possano non coincidere e la dimensione produttiva più efficiente risulta generalmente diversa nelle componenti a monte e a valle della filiera del servizio o a seconda delle tecniche impiegate. L'osservazione degli assetti territoriali ed economici può quindi contribuire a valutare la congruità delle scelte operate ed a fornire una chiave di lettura dei dati produttivi ed ambientali.

Il territorio della Regione Liguria è interamente montagnoso e collinare, sia in termini di superficie (66,5% montagna e 35% collina) che di popolazione (50% montagna e collina). Il numero di abitanti è relativamente modesto (oltre 1,6 milioni) con una densità media, pari a 289 ab/Kmq, superiore a quella nazionale (200 ab/Kmq), che presenta una forte variabilità tra la Città metropolitana di Genova (467 ab/Kmq) e le altre Province per effetto della forte concentrazione di popolazione nel Comune di Genova in cui risiede più di un terzo degli abitanti della Regione. Il turismo incide in misura molto rilevante sulla struttura demografica con un numero di arrivi pari al 364% della popolazione residente; fenomeno che determina un significativo impatto nella produzione e nella gestione dei rifiuti.

Circa la struttura amministrativa, nella Regione sono presenti 235 Comuni, una Città metropolitana (Genova) e tre Province (Imperia, La Spezia e Savona). La quota di gran lunga prevalente dei Comuni (oltre il 95%) è al di sotto dei 15 mila abitanti ma in essi risiede solo il 26% della popolazione la quale è concentrata per oltre il 50% nei quattro Comuni con oltre 50 mila abitanti.

Quanto alla situazione economica, la Liguria sconta un lungo periodo di declini industriale che ha determinato negli anni un significativo ridimensionamento dei valori economici e produttivi, anche se nel 2017 si è avuto un saldo positivo nelle imprese registrate dopo un quinquennio di andamenti negativi.

Nonostante ciò il PIL pro-capite (31 migl/euro), pur inferiore rispetto a quello della Circostrizione Nord-Ovest (34 migl/euro) è al di sopra del dato nazionale (27,7 migl/euro). Sia il fatturato medio per addetto, sia il Valore aggiunto per addetto presentano livelli minori sia a quelli del Nord-Ovest che a quelli nazionali. Infine, il tasso di occupazione (63%) è pressoché in linea con quello della Circostrizione geografica di riferimento e superiore a quello nazionale.

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 (540 Kg/ab.), superiore rispetto a quello del Nord-Ovest (482Kg/ab) e a quello nazionale (497 Kg/ab). Elemento che rileva una minore virtuosità della Regione rispetto a quella della sua Circostrizione geografica di riferimento (i cui valori economici sono maggiori), da collegare non solo alle caratteristiche territoriali della Regione ma anche all'elevata pressione turistica. Il dato sulla quota di raccolta differenziata (43%) conferma la criticità della situazione; esso infatti si colloca molto al di sotto del valore nazionale (52,5%) e soprattutto di quello del Nord-Ovest (62,3%).

Venendo agli aspetti organizzativi e gestionali la Regione, al fine di migliorare le *performance* del servizio e di definire assetti in grado di conciliare le dimensioni pianificatorie, organizzative e gestionali, ha definito con la propria legislazione (LR 1/2014), una struttura caratterizzata da un ATO unico regionale e da sue articolazioni pianificatorie e gestionali.

L'ente competente per il governo del ciclo dei rifiuti è la Regione Liguria tramite un Comitato d'ambito costituito dal Presidente della Regione e dagli assessori competenti, dal Sindaco della Città metropolitana e dai Presidenti delle Province. L'organizzazione della fase a monte del ciclo dei rifiuti compete alla Città metropolitana e alle tre Province (Aree vaste) le quali definiscono, tramite i loro Piani d'Area, i bacini di affidamento (Aree omogenee) di rango sub-provinciale. Di conseguenza l'assetto pianificatorio-organizzativo risulta articolato in un Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti che definisce il quadro strategico a cui si collega il Piano d'Ambito deliberato dal Comitato d'Ambito e nei Piani d'Area (Piano metropolitano nella Città metropolitana) con il compito di organizzare i servizi di raccolta e spazzamento e di definire i bacini di affidamento. Al momento risultano adottati il Piano metropolitano e due Piani d'Area (Imperia e Savona) mentre non risulta emanato il Piano d'Area di La Spezia. Allo stato attuale i bacini di affidamento definiti risultano 18 in attesa di quelli della provincia di La Spezia.

Sulla carta, dunque, la normativa regionale risulta sostanzialmente allineata con quella nazionale. Lo stato di avanzamento organizzativo e gestionale si mantiene tuttavia ancora distante dalla realizzazione dell'assetto delineato da tali discipline. Al riguardo, dall'indagine di questo Rapporto circa la situazione di affidamenti e gestioni dei servizi (relativa ad un campione di 131 Comuni che copre il 90% 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 e salvo un numero limitato di casi (solo in tre bacini dei 18 esistenti) si verifica la coincidenza tra bacini e territori di riferimento degli affidamenti. A fronte dei 131 Comuni osservati si rilevano infatti 37 affidamenti e 24 gestori, con bacini effettivi di affidamento pari a 45 mila abitanti (38 mila considerando le gestioni in economia) e con bacini di gestione di circa 58 mila abitanti. Valori, dunque, nettamente al di sotto di quanto atteso da politiche di aggregazione della domanda e dell'offerta.

Questa conclusione risulta supportata anche dalle informazioni relative alla dimensione territoriale degli affidamenti. In effetti considerando il numero dei Comuni risulta che la scelta di un affidamento mono-comunale riguarda solo il 33% dei casi; tuttavia se si considera la popolazione servita il dato si inverte drasticamente e l'opzione mono-comunale sale ad una percentuale di oltre il 60%.

Per quanto riguarda le modalità di affidamento si registra la medesima discrasia nell'osservazione del fenomeno a seconda che lo si consideri in termini di numero dei Comuni o di popolazione servita. Dal primo

punto di vista, infatti, prevale la gara (53%) rispetto all'*in house* (42%) e ad un residuo numero di gestioni in economia (5%). Se la valutazione viene fatta in termini di popolazione la percentuale dell'*in house* sale al 76.5% e la gara scende al di sotto del 23%. Si tenga conto, al riguardo, che il dato è fortemente condizionato dalla situazione del Comune di Genova, affidante *in house* che da solo rappresenta il 42% della popolazione regionale.

La durata degli affidamenti risulta sostanzialmente contenuta e la fascia tra i 5 e i 7 anni interessa oltre il 70% degli stessi. Tale dato, peraltro, è da collegare a quanto previsto dai Piani metropolitano e d'Area i quali, al fine di promuovere le aggregazioni ed affidamenti su scala di Area omogenea hanno definito un periodo transitorio che avrà termine a fine 2020.

## 1. Inquadramento territoriale

### 1.1 Informazioni di sintesi

• Popolazione	1.565.307
• Superficie	5.416
• Densità abitativa	289 ab. /km <sup>2</sup>
• Numero di famiglie	758.161
• Componenti per famiglia (valori medi)	2,6
• Numero dei comuni	235

### 1.2 Assetti geografici

Dal punto di vista orografico il territorio della Liguria è quasi del tutto montuoso e collinare: il 34,9% è costituito da zone collinari e il 65,1% da montagna. La Liguria è delimitata a nord dalle Alpi marittime e l'Appennino e al sud dal Mar ligure. L'entroterra è percorso da fiumi prevalentemente a carattere torrentizio. Le coste liguri si sviluppano per circa 350 km. Circa il 25%<sup>3</sup> dei Comuni è sottoposto a un regime di tutela e di gestione, data la presenza di formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche di rilevante valore naturalistico o ambientale.

Tabella 1 - Assetti geografici

Zone altimetriche (% superficie)	
Montagna	65
Collina	35
Pianura	0
Zone altimetriche (% popolazione residente)	
Montagna	50
Collina	50
Pianura	0
Parchi e aree naturali protette (valori assoluti)	19
Comuni con parchi e aree naturali protette (%)	26

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 densità media regionale di 289 ab/km<sup>2</sup> è poco più alta di quella nazionale 200,6 ab/ km<sup>2</sup>. A livello provinciale, se escludiamo la Provincia di Genova, con valori decisamente più alti rispetto alla media nazionale, non si registrano scostamenti rilevanti. Oltre tutto il Comune di Genova conta una popolazione pari a più di un terzo di quella regionale.

Tabella 2 - Assetti demografici

Provincia	Popolazione residente	Superficie (kmq)	Densità (ab/kmq)
Genova	850.007	1.821	467

<sup>3</sup> <http://www.comunivero.it/index.cfm?menu=332>



Provincia	Popolazione residente	Superficie (kmq)	Densità (ab/kmq)
Imperia	215.130	1.155	186
Savona	220.698	881	250
La Spezia	279.408	1.546	181

Fonte: ISTAT (2011, 2017)

### Box 1: Urbanizzazione

In Liguria risulta che il 64,7% dei comuni (67,9% in Italia) ricade nella classe a bassa urbanizzazione, area prevalentemente rurale, il 1,7% (3,3% in Italia) dei Comuni ricade nella classe ad alta urbanizzazione, mentre il restante 33,6% (28,7% in Italia) ricade nella classe di media urbanizzazione. La popolazione riflette le percentuali registrate anche a livello comunale.

**Tabella 3 - Urbanizzazione e tipo di località abitata**

Comuni (%)	
Grado di urbanizzazione alto	1,7
Grado di urbanizzazione medio	33,6
Grado di urbanizzazione basso	64,7
Popolazione (%)	
Grado di urbanizzazione alto	11,5
Grado di urbanizzazione medio	37,5
Grado di urbanizzazione basso	50,8
Abitazioni (%)	
Centri abitati	92,3
Nuclei abitati	3,4
Case sparse	4,3

Fonte: ISTAT (2011, 2016)

Nota: Per un dettaglio sulla definizione formale del grado di urbanizzazione e della classificazione delle abitazioni per le differenti modalità si guardi la nota metodologica dell'Annuario ISTAT.

## 1.4 Assetti amministrativi

L'assetto amministrativo del territorio regionale conta complessivamente 262 enti locali: 235 Comuni, 23 Unioni di Comuni, 3 Province e 1 Città Metropolitana (Genova).

Tabella 4 - Assetti amministrativi	
Province	3
Città metropolitane	Genova
Comuni	235
Unioni di Comuni	
Totale	23
Comuni aderenti (%)	47
Comunità montane	0

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

### Box 2: Turismo

Il settore turistico ligure, nel 2017, ha registrato 5 milioni di arrivi e 16 milioni di presenze con un incremento di oltre 450 mila giornate (+3,0%) e quasi 220 mila clienti (+4,8%)<sup>4</sup>. Le presenze turistiche registrano il picco nella stagione balneare.

Tabella 5 - Turismo

Arrivi (% popolazione residente)	3,64
Permanenza media (gg)	3,34
Pressione turistica*	9,61

\*numero di presenze per abitante

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano (2017)

### Box 3: Comuni e popolazione per classi dimensionali

La quota maggiore della popolazione, il 50%, vive nei 4 centri urbani con oltre 50 mila abitanti, l'11,8% dei residenti nei centri (dai 15 mila ai 50 mila abitanti), il 21% di residenti nei centri (dai 5 mila ai 15 mila) e il rimanente 15% nei Comuni più piccoli (con meno di 5 mila abitanti).

Tabella 6 - Comuni e popolazione per classi dimensionali

Classi dimensionali	Comuni		Popolazione	
	n.	%	n.	%
Meno di 5.000 abitanti	183	77,8	246.230	15
5.001 – 15.000 abitanti	41	17,4	344.438	21
15.001 – 30.000 abitanti	5	2,1	114.841	7,3
30.001 – 50.000 abitanti	2	0,9	71.548	4,5
Più di 50.000 abitanti	4	1,7	793.637	50,5
<b>TOTALE</b>	<b>235</b>	<b>100</b>	<b>1.565.307</b>	<b>100</b>

Fonte: Rielaborazione su dati ISTAT

## 1.5 Assetti economici

L'economia regionale registra un PIL di 48 miliardi, un PIL pro capite di 30 mila euro e un tasso di occupazione del 63%, superando di tre punti percentuali il valore nazionale. Il sistema produttivo regionale è costituito da 122 mila imprese che impiegano più di 403 mila addetti. I due settori che registrano il maggior numero di imprese attive sono il settore del commercio e quello delle costruzioni. Nel 2017 le imprese registrate fanno segnare un +0,14%, pari ad un incremento di 226 unità<sup>5</sup>, dopo 5 anni di saldi negativi<sup>6</sup>. Dal punto di vista occupazionale, nel 2017, risultano 603 mila occupati, diminuiti dell'1,1% rispetto all'anno precedente.

<sup>4</sup> Osservatorio Turistico Regionale.

<sup>6</sup> Rapporto Unioncamere (2018)

Tabella 7 - Assetti economici			
	Regione	Nord Ovest	Italia
PIL (milioni di euro)	48.287	548,585	1.680.523
PIL pro capite (migliaia di euro)	30,8	34,1	27,7
Numero di imprese	122.874	1.263.070	4.338.085
Numero di addetti	403.575	5.514.434	16.289.875
Fatturato per addetto (migliaia di euro, valori medi)	181	221,7	188,9
Valore aggiunto per addetto (migliaia di euro, valori medi)	43	51,1	44
Tasso di occupazione	62,7	66,2	58,0
Reddito medio dei lavoratori dipendenti (migliaia di euro)	23,9	26,3	22,9

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

## 1.6 Produzione dei rifiuti

La Regione è posizionata all'ultimo posto per percentuale di raccolta differenziata tra le regioni del nord. Nel 2016 la raccolta differenziata ha interessato il 43% dei rifiuti urbani raccolti, circa 20 punti percentuali al di sotto di quanto registrato nella macro area nord ovest. Tuttavia, negli ultimi anni si registra un trend positivo; solo qualche anno fa la percentuale di raccolta differenziata si attestava al 33%.

Tabella 8 - Produzione dei rifiuti urbani			
	Regione	Nord Ovest	Italia
Produzione RU totale annua (tonnellate)	845.407	4.837.120	30.116.604,564
Produzione RU pro capite annua (kg/ab.)	540	482	497,06
% di raccolta differenziata	43	62,29	52,54

Fonte: Rapporto rifiuti urbani ISPRA; [https://www.arpae.it/cms3/documenti/\\_cerca\\_doc/rifiuti/ReportRifiuti2017.pdf](https://www.arpae.it/cms3/documenti/_cerca_doc/rifiuti/ReportRifiuti2017.pdf)

## 2. Assetti organizzativi

La legge regionale 24 febbraio 2014, n. 1 individua (all'art. 14), ai fini dell'organizzazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani, un ambito territoriale ottimale unico, corrispondente all'intero territorio regionale, articolato in quattro aree coincidenti con i territori della Città metropolitana di Genova e delle tre province liguri.

L'ente competente per il "governo del ciclo dei rifiuti" (art. 15 L.R. 1/2014), come detto di rango regionale, è la Regione Liguria, che, a tal fine, opera attraverso un Comitato d'Ambito costituito da:

- Presidente della Regione, o suo delegato;
- Assessori regionali competenti;
- Sindaco della Città Metropolitana di Genova, o suo delegato;
- Presidenti delle Province, o loro delegati.

Il Comitato, tra l'altro, approva il Piano d'ambito e individua gli enti pubblici incaricati di svolgere le procedure per la realizzazione e l'affidamento della gestione degli impianti terminali di recupero o smaltimento (art. 15 L.R. 1/2014).

Le funzioni di strutturazione ed organizzazione dei servizi relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti competono, in riferimento al rispettivo territorio di area vasta, alla Città metropolitana di Genova e alle Province di Imperia, La Spezia e Savona (art. 16), le quali definiscono i relativi bacini di affidamento, delimitando, attraverso uno specifico Piano d'area (Piano metropolitano, nel caso di Genova) le relative "zone omogenee". Città metropolitana e Province possono delegare le funzioni di affidamento dei servizi di raccolta ai comuni facenti parte di ciascuna zona omogenea.

Tabella 9 - Sintesi dell'assetto territoriale e organizzativo-istituzionale del servizio rifiuti in Liguria			
Ambiti territoriali	Categoria dimensionale	Soggetti competenti	Competenze
ATO Liguria	Regionale	Regione Liguria - Comitato d'Ambito	Programmazione e governo del ciclo dei rifiuti. Affidamento servizi terminali di recupero e smaltimento
Aree vaste	Provinciale	Città metropolitana di Genova e province	Organizzazione servizi di raccolta e trasporto rifiuti
Aree omogenee	Sub-provinciale	Città metropolitana di Genova e province che possono delegare ai comuni	Bacini di affidamento dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti

I piani d'area redatti dagli enti di area vasta rappresentano, dunque, un elemento sostanziale dell'assetto pianificatorio del servizio rifiuti che, nel complesso, è così composto:

- Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, adottato dalla Regione, che risponde ad una funzione strategica di indirizzo complessivo;
- Piani d'area / Piano metropolitano, deliberato dalle province e dalla Città metropolitana di Genova, che rispondono alla funzione di organizzazione dei servizi relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti, alla raccolta differenziata e all'utilizzo delle infrastrutture al servizio della raccolta differenziata, definendo i bacini di affidamento, nonché alla gestione dei rifiuti residuali indifferenziati ed al loro smaltimento.
- Piano d'ambito, deliberato dal Comitato d'Ambito in riferimento all'ATO regionale, che risponde ad una funzione operativa per l'applicazione degli indirizzi regionali tramite scelte organizzative ed

interventi puntuali declinati anche con riferimento agli aspetti di carattere finanziario. Recepisce e coordina le scelte del Piano metropolitano e dei singoli piani d'area.

Dovendo recepire gli indirizzi regionali, la L.R. 1/2014 stabilisce che i piani d'area/metropolitano debbano essere adottati entro dodici mesi dalla approvazione del Piano regionale di gestione rifiuti. Quest'ultimo è stato approvato con Delibera del Consiglio regionale n.14 del 25 marzo 2015. Allo stato attuale, risultano emanati il piano metropolitano di Genova e i piani d'area delle province di Savona e Imperia (non è stato rilevato alcun atto di adozione del Piano d'Area di La Spezia). Sulla base dei contenuti del Piano metropolitano e dei Piani d'area adottati, è possibile ricostruire l'assetto attuale<sup>7</sup> dei bacini omogenei che, al momento, risultano essere 18 distribuiti come indicato nella tabella che segue (mancano, come detto, i riferimenti all'area vasta di La Spezia).

**Tabella 10 - Bacini di affidamento del servizio di raccolta e trasporto rifiuti**

Bacini	Categoria dimensionale	N° comuni	Popolazione (al 01/01/17)	Superficie (kmq)	Densità (ab/kmq)
Area Metropolitana Genova - Bacino 1	Sub-provinciale	7	31.032	61,45	504,9
Area Metropolitana Genova - Bacino 2	Sub-provinciale	15	28.988	254,39	1132,9
Area Metropolitana Genova - Bacino 3	Sub-provinciale	5	7.989	332,19	24
Area Metropolitana Genova - Bacino 4	Sub-provinciale	9	637.924	423,36	1506,8
Area Metropolitana Genova - Bacino 5	Sub-provinciale	5	12.637	142,25	88,8
Area Metropolitana Genova - Bacino 6	Sub-provinciale	10	111.816	186,89	598,2
Area Metropolitana Genova - Bacino 7	Sub-provinciale	7	1.413	137,81	10,2
Area Metropolitana Genova - Bacino 8	Sub-provinciale	9	18.272	295,46	61,8
Area Omogenea Imperiese- Bacino A Imperiese	Sub-provinciale	8	6.778	73,06	92,7
Area Omogenea Imperiese- Bacino A Sanremese	Sub-provinciale	3	59.919	60,72	986,8
Area Omogenea Imperiese- Bacino B Imperiese	Comunale	1	42.154	45,38	928,9
Area Omogenea Imperiese- Bacino B Sanremese	Sub-provinciale	11	20.591	274,40	75
Area Omogenea Imperiese- Bacino C Imperiese	Sub-provinciale	17	9.188	316,13	29
Area Omogenea Imperiese- Bacino Golfo Dianese e Andorese	Sub-provinciale	12	24.145	139,24	173,4
Area Omogenea Imperiese- Bacino Ventimigliese	Sub-provinciale	18	60.892	305,75	199,1
Area Omogenea Pro Savona- Bacino Levante	Sub-provinciale	29	112.419	810,22	138,7
Area Omogenea Prov Savona- Bacino Capoluogo	Comunale	1	61.057	65,32	934,7
Area Omogenea Prov Savona- Bacino Capoluogo	Sub-provinciale	24	97.395	610,86	159,4
<b>TOTALE ATO LIGURIA</b>		<b>203</b>	<b>1.344.609</b>	<b>4.534,86</b>	<b>296,5</b>

<sup>7</sup> In base a quanto previsto nei piani d'area, tali bacini resteranno in vigore fino al 31/12/2020, quando partirà un processo di ulteriore aggregazione.

#### **Box 4: Atti e Documenti di riferimento**

Legge Regionale 24 febbraio 2014, n. 1 Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti

Piano Regionale di Gestione Rifiuti, approvato con Delibera del Consiglio Regionale n. 14 del 25 marzo 2015

Piano Metropolitan (Genova) in materia di ciclo dei rifiuti

Piano dell'area omogenea imperiese per la gestione integrata del ciclo dei rifiuti

Piano d'Area Omogenea per la gestione dei rifiuti della Provincia di Savona

### 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. 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 con un'ulteriore rilevazione sui servizi relativi alla fase di trattamento e smaltimento.

Le fonti rilevate al momento di predisporre il presente rapporto, hanno permesso una copertura di indagine pari a 131 comuni corrispondenti al 90% della popolazione regionale. La raccolta dati è stata effettuata fra febbraio e marzo 2018, per cui le informazioni non tengono conto di eventuali modifiche dell'assetto gestionale intervenute 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 state: il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani, gli atti e provvedimenti amministrativi dei Comuni (deliberazioni di Giunta Comunale, deliberazioni di Consiglio Comunale, determinazioni dirigenziali, enti di governo degli ATO etc.), i bilanci di esercizio dei gestori e articoli di stampa.

#### 3.2.1 Quadro complessivo della rilevazione

L'osservazione di cui alla presente sezione è stata condotta su un campione di 131 comuni che coprono il 90% della popolazione regionale. È bene precisare fin da ora che le informazioni sono aggregate in riferimento all'ATO unico regionale, data la dispersione degli affidamenti i cui bacini territoriali non corrispondono alle zone omogenee descritte nella sezione precedente. Allo stato attuale, infatti, in soli tre casi i bacini previsti dai piani d'area, coincidono con il territorio di riferimento degli affidamenti rilevati, nello specifico:

- nell'Area Omogenea Prov. Savona-Bacino Capoluogo, costituito dal solo Comune di Savona.
- nel Bacino B Imperiese, costituito dal solo Comune di Imperia.
- nel Bacino C Imperiese, costituito da 17 comuni<sup>8</sup>.

La tabella che segue sintetizza l'assetto complessivo degli affidamenti rilevati.

Tabella 11 - Inquadramento delle gestioni						
ATO	N° affidamenti rilevati	N° gestori rilevati	N° Comuni serviti	Copertura Comuni [Comuni serviti/Comuni tot.]	Popolazione e servita (ab.)	Copertura Popolazione [Popolazione servita/Popolazione tot.]
ATO Liguria	37	21 <sup>9</sup>	131	58%	1.412.472	90%

Le rilevazioni condotte evidenziano che un singolo gestore serve, in media, circa 58 mila abitanti, mentre un singolo affidamento è riferito, in media, ad un bacino di oltre 45 mila abitanti (38 mila se si considerano anche i 6 affidamenti in economia).

<sup>8</sup> Aggiudicazione provvisoria in data 11 luglio 2018.

<sup>9</sup> Si noti che il numero di affidamenti e di gestori rilevati a livello regionale non necessariamente corrisponde alla somma dei valori riportati in colonna, poiché uno stesso affidamento e/o gestore può coinvolgere il servizio in più bacini sub-ATO. Per un maggiore dettaglio, si rimanda alle tabelle successive. Nel totale non sono calcolate le gestioni in economia che coprono complessivamente un bacino di 9.264 abitanti.

### 3.3 Analisi degli affidamenti

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

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

- affidamenti disposti a terzi tramite **gara**;
- affidamenti diretti a società considerata **in house** agli enti affidanti;
- affidamento a **società mista**<sup>10</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 12 - Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate

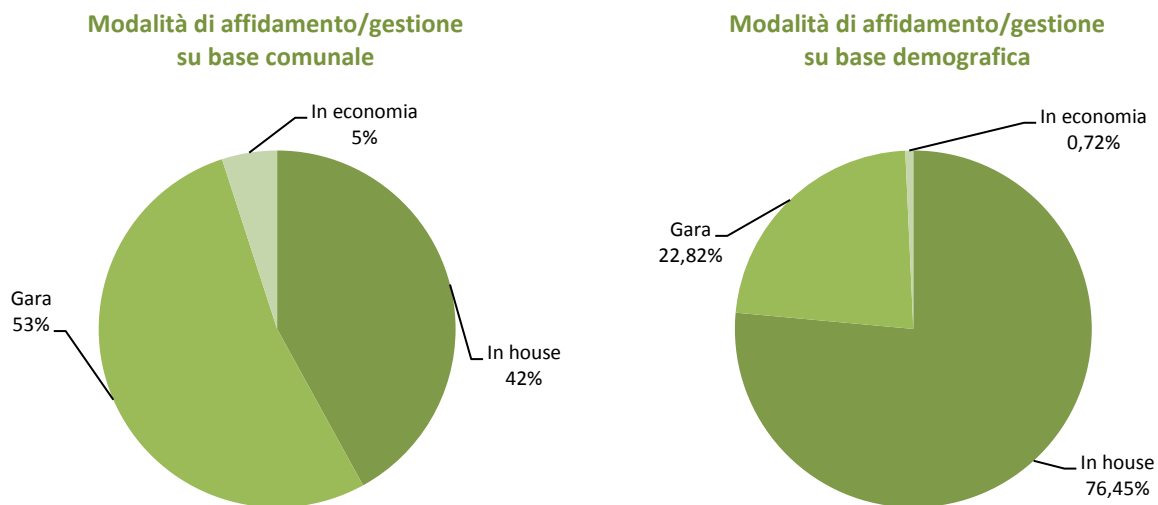
ATO	Modalità affidamento/gestione					Ambito territoriale di affidamento	
	Gara	In house	Soc. mista	In economia	Altro	Comunale	Sovracomunale
ATO Liguria	53%	42%		5%		33%	67%

I dati riportati in tabella, calcolati in base al numero di comuni serviti da ciascun affidamento, sembrerebbero evidenziare un basso livello di frammentazione gestionale: solo il 33% degli affidamenti rilevati sono stati disposti da singoli comuni, tuttavia gli affidamenti sovracomunali interessano aggregazioni di comuni, nella maggioranza dei casi, formate da un numero di comuni inferiore a 5. Per quanto riguarda le modalità di affidamento/gestione, prevale leggermente la scelta di affidare il servizio tramite procedura ad evidenza pubblica.

Tuttavia, analizzando i dati di cui sopra in riferimento alla popolazione servita, le considerazioni appena addotte vengono completamente sovvertite: il 53% dei comuni analizzati che sono serviti da un affidamento disposto tramite gara, corrispondono, in realtà, al 23% della popolazione (si vedano in grafici della figura che segue).

<sup>10</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".

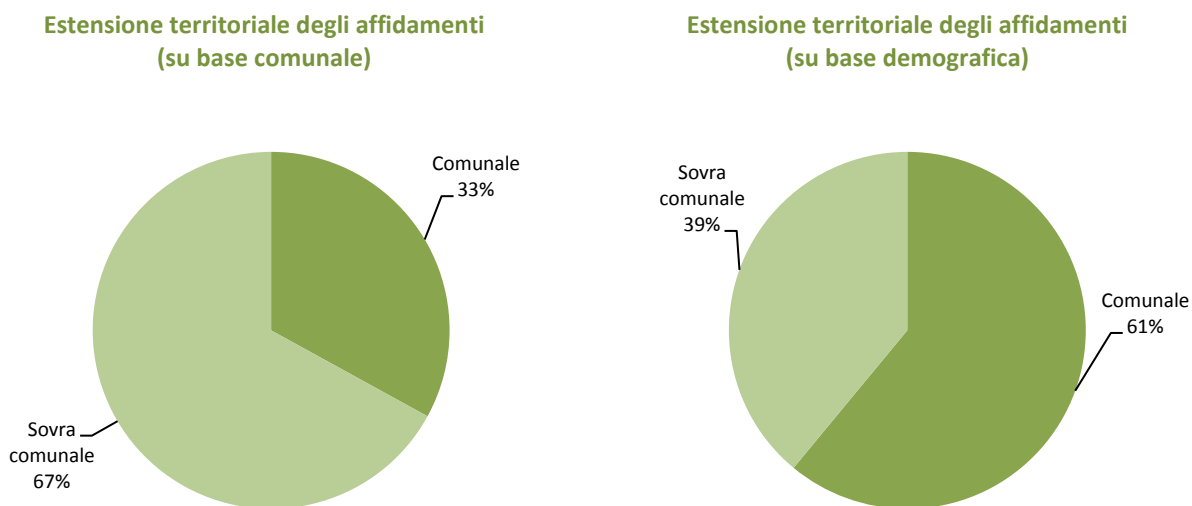




**Figure 1 - Modalità di affidamento su base comunale e demografica**

Se si considera dunque il dato demografico, l'affidamento diretto a società in house risulta di gran lunga la scelta gestionale più diffusa, servendo circa il 76% della popolazione regionale. Questa asimmetria è spiegata in gran parte dall'affidamento in house disposto dal Comune di Genova che da solo copre all'incirca il 42% della popolazione censita e poco più di un terzo dell'intera popolazione Regionale.

Un'analogia riflessione può essere tralata per la figura che segue, che ripartisce i comuni e la popolazione oggetto di analisi in funzione dell'estensione del bacino di affidamento (comunale Vs sovracomunale).



**Figure 2 - Rilevanza territoriale degli affidamenti su base comunale e demografica**

### 3.2.2 Analisi temporale degli affidamenti

L'analisi condotta evidenzia che la maggior parte degli affidamenti sono di recente aggiudicazione e con una durata contrattuale relativamente contenuta. Nello specifico, circa il 70% degli affidamenti sono stati esperiti dopo il 2015, mentre il 60% dei contratti cesserà entro il 2020. Tale ultimo dato è coerente con le previsioni dei piani d'area e metropolitano censiti i quali, al fine di facilitare l'aggregazione delle gestioni, hanno previsto un periodo transitorio che dovrà concludersi entro il 31/12/2020.

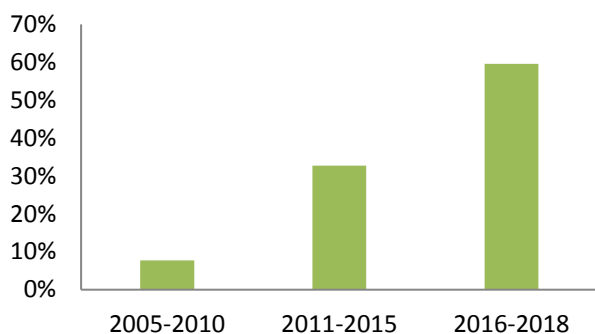


Figure 3 - Distribuzione delle date di inizio affidamento

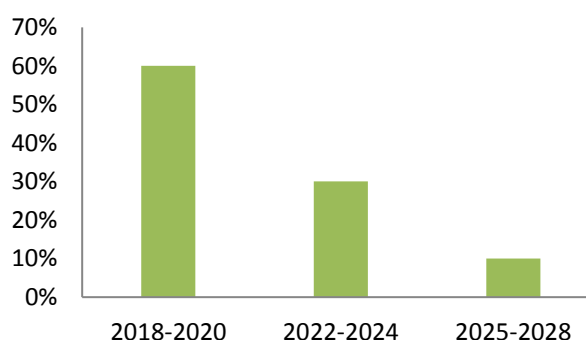


Figure 4 - Distribuzione delle date di fine affidamento

Per quanto attiene la durata, oltre il 70% degli affidamenti è distribuito nella fascia 3-5 anni<sup>11</sup>.

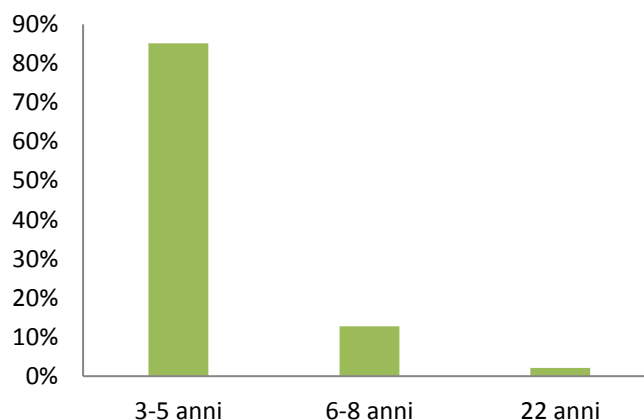


Figure 5 - Durata degli affidamenti

<sup>11</sup> L'affidamento di 22 anni evidenziato in figura 5 si riferisce ad un affidamento in house.

### 3.4 Caratteristiche dei gestori

L'analisi condotta ha portato all'individuazione, sul territorio ligure, di 18 gestori del servizio rifiuti urbani, ai quali si aggiungono 5 raggruppamenti temporanei di imprese (RTI) e 6 casi di comuni che optano per la gestione del servizio in economia. La tabella che segue propone una sintesi di tale rilevazione, indicando, oltre ai comuni e alla popolazione servita da ciascun gestore, la zona omogenea all'interno del quale esso opera (laddove perimetrata).

Tabella 13 - Gestori rilevati					
Gestore	Zona omogenea	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio <sup>12</sup>
A.M.I.U S.p.A	- Area Metropolitana GE - Bacino 4	In house	1	583.601	R S T SM
	- Area Metropolitana GE - Bacino 5	Gara <sup>13</sup>	5	12.637	R S T SM
ACAM AMBIENTE S.p.A.	LA SPEZIA <sup>14</sup>	In house	21	206.706	R S T SM
A.T.A. S.p.A	- Area Omogenea SV - Bacino Ponente	Gara	1	8.935	R S T
	- Area Omogenea SV - Bacino Capoluogo - Area Omogenea SV - Bacino Levante-Golfo Dianaese e Andorese	In house	11	84.201	R S T
TEKNOSERVICE S.r.l.	- Area Omogenea IM - Bacino B Imperiese	Gara	1	42.154	R S T SM
AMIE ENERGIE E SERVIZI S.R.L.	- Area Omogenea IM - Bacino A Sanremese	In house	1	54.824	R S T
DOCKS LANTERNA S.p.A.	- Area Omogenea IM- Bacino Ventimigliese	Gara	7	73.676	R S T
	- Area Metropolitana GE - Bacino 6				
RTI- A.M.I.U. S.p.A. /MA.RIS. SOC.COOP.	- Area Metropolitana GE - Bacino 4	Gara	6	33.714	R T
R.T.I. DOKS LANTERNA SPA/AIMIARI AMBIENTE SRL	- Area Omogenea IM- Bacino B Sanremese	Gara	9	19.444	R S T
RTI- APRICA S.p.A. SOLCO BRESCIA CONSORZIO	- Area Metropolitana GE - Bacino 6	Gara	2	32.235	RT
RTI - COOP.SOCIALE MARIS/ COSTA MAURO E FIGLI S.r.l.	- Area Metropolitana GE - Bacino 6	Gara	1	27.429	R T
IDEAL SERVICE SOC.COOP.	- Area Omogenea SV - Bacino Levante	Gara	11	40.811	RST
	- Area Omogenea SV - Bacino Ponente				
	- Area Metropolitana GE - Bacino 1				
S.A.T. S.p.A.	- Area Omogenea SV - Bacino Levante	In house	16	84.277	R S T SM
	- Area Omogenea SV - Bacino Ponente				
RTI ECOSEIB SRL - ICOS SRL - ECOIN SRL	- Area Omogenea SV - Bacino Ponente	Gara	3	15.992	R S T

<sup>12</sup> R = Raccolta; S = Spazzamento; T = Trasporto; SM = Trattamento/Smaltimento.

<sup>13</sup> Per l'intera Area Metropolitana Genova - Bacino 5.

<sup>14</sup> Non è stato rilevato alcun atto di adozione del Piano d'Area per la provincia di La Spezia.

Tabella 13 - Gestori rilevati					
Gestore	Zona omogenea	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio <sup>12</sup>
SUPERECO S.r.l.	- Area Metropolitana GE - Bacino 6	Gara	1	12.692	R S T
FINALE AMBIENTE S.p.A.	- Area Omogenea SV - Bacino Levante	In house	2	12.639	R S T SM
AR.A.L. S.p.A.	- Area Metropolitana GE - Bacino 4	In house	1	11.478	R S T SM
STIRANO S.p.A.	- Area Omogenea SV- Bacino Ponente	Gara	1	11.340	R S T SM
PROTEO S.C.S.	- Area Omogenea IM - Bacino C Imperiese	Gara	17	9.188	R T
SATER S.p.A.	- Area Metropolitana GE - Bacino 4	In house	1	9.131	R S T
AGESP S.p.A.	- Area Omogenea IM - Bacino Golfo Dianese e Andorese	Gara	1	7.531	R T
AIMIERI AMBIENTE S.r.l.	- Area Metropolitana GE - Bacino 1	Gara	1	5.342	R T
ECOLANDIA S.r.l.	LA SPEZIA <sup>15</sup>	Gara	3	2247	
DITTA CUNEO LUIGI	-Area Metropolitana Genova - Bacino 2	Gara	1	546	R S T
COMUNE	LA SPEZIA <sup>16</sup>	IN ECONOMIA	6	9.702	

In merito ai dati sopra riportati, si sottolinea che la popolazione servita dalle società AMIU S.p.A, A.T.A S.p.A. e ACAM AMBIENTE copre circa il 77% della popolazione censita.

Si precisa, inoltre che nelle compagini di due dei cinque RTI censiti figurano il più grande gestore ligure (AMIU) e uno dei più grandi gestori lombardi (Econord).

Relativamente al segmento di servizio erogato si evidenzia che circa il 30% dei gestori si occupa direttamente o indirettamente anche del segmento trattamento/smaltimento dei rifiuti, e che la quasi totalità dei gestori è in grado di effettuare tutte le fasi precedenti allo smaltimento.

### 3.4.1 Classe dimensionale e ambito di attività

La seguente sezione classifica i gestori operativi secondo due criteri: la classe dimensionale e l'ambito di attività (monoservizio e multiservizi). Per quanto concerne la classe dimensionale<sup>17</sup> dei gestori individuati, il 73% degli operatori rientra nella classi dimensionali media e piccola, ciò riflette il mancato superamento di una gestione frammentata del servizio.

Tabella 14 - Analisi per classe dimensionale		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Grande	6	32%
Media	9	47%
Piccola	4	21%
<b>TOTALE</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>

<sup>15</sup> Non è stato rilevato alcun atto di adozione del Piano d'Area per la provincia di La Spezia.

<sup>16</sup> Non è stato rilevato alcun atto di adozione del Piano d'Area per la provincia di La Spezia.

<sup>17</sup> La classificazione dei gestori per classe dimensionale è basata su tre parametri, ovvero Totale Attivo, numero dei dipendenti e fatturato, rilevati dalla piattaforma Aida Bureau van Dijk per l'anno 2016.

Relativamente all'ambito di attività<sup>18</sup>, si rileva la presenza di solo gestori monoservizio<sup>19</sup>. Si evidenzia che nell'ambito del campione osservato, sono presenti tre società le cui capo gruppo sono *Holding multiservizi non operative*.

Tabella 15 - Tipologia di servizio

	Valori assoluti	Valori percentuali
Monoservizio	19	100%
Multiservizi	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>

### 3.4.2 Composizione azionaria

La composizione azionaria delle imprese rilevare sottolinea una suddivisione al 50% tra società totalmente private e società a partecipazione pubblica, tra le partecipate il 34% presenta un azionariato completamente pubblico.

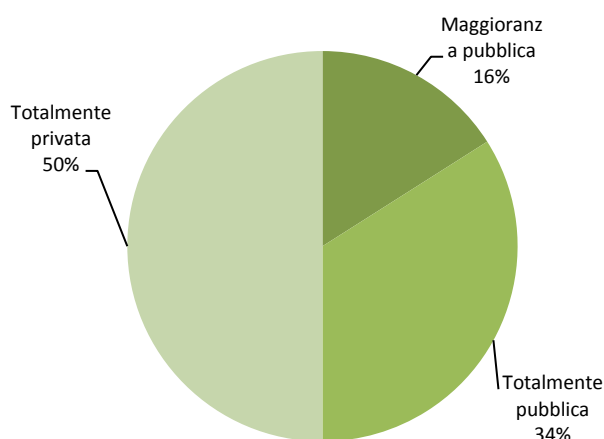


Figure 6 - Composizione azionaria gestori

<sup>18</sup> Si considerano multiservizi i gestori che operano in più settori di servizi pubblici locali (gestione dei rifiuti urbani, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale, energia e gas). I gestori monoservizio sono invece operativi nel solo settore di servizio pubblico locale relativo all'igiene urbana, ma non è escluso che svolgano anche altre attività che non rientrino nel settore idrico, gas, elettricità, e trasporti.

<sup>19</sup> Anche in questo caso il censimento non rileva società terze, sub-affidatarie.

## Appendice – Cronologia dell’evoluzione normativa e dell’assetto gestionale

ASSETTO NORMATIVO		Legge R. 1/2014: ATO Regionale						
ANNO	2000	2005	2011	2014	2018	2020	2025	2030
ASSETTO GESTIONALE			Inizio del 90% degli affidamenti			Fine del 60% degli affidamenti		