



ASSETTI ORGANIZZATIVO-GESTIONALI DEL SERVIZIO DI GESTIONE RIFIUTI URBANI

REPORT RILEVAZIONE

LOMBARDIA

Indice

EXECUTIVE SUMMARY	5
1. INQUADRAMENTO TERRITORIALE	7
1.1 INFORMAZIONI DI SINTESI.....	7
1.2 ASSETTI GEOGRAFICI	7
1.3 ASSETTI DEMOGRAFICI	8
1.4 ASSETTI AMMINISTRATIVI	9
1.5 ASSETTI ECONOMICI	10
1.6 PRODUZIONE DEI RIFIUTI	10
2. ASSETTI ORGANIZZATIVI	12
3. ASSETTI GESTIONALI	14
3.1 NOTA METODOLOGICA	14
3.2 QUADRO COMPLESSIVO DELLA RILEVAZIONE.....	14
3.3 ANALISI DEGLI AFFIDAMENTI	15
3.3.1. Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento	15
3.3.2. Analisi temporale degli affidamenti	17
3.4 CARATTERISTICHE DEI GESTORI.....	18
3.4.1 CLASSE DIMENSIONALE E TIPOLOGIA DI SERVIZIO.....	23

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Assetti geografici.....	7
Tabella 2 - Assetti demografici	8
Tabella 3 - Urbanizzazione e tipo di località abitata.....	8
Tabella 4 - Assetti amministrativi	9
Tabella 5 - Turismo	9
Tabella 6 - Comuni e popolazione per classi dimensionali.....	10
Tabella 7 - Assetti economici.....	10
Tabella 8 - Produzione dei rifiuti urbani	11
Tabella 9 - Rilevazione degli affidamenti.....	14
Tabella 10 - Distribuzione dei comuni per modalità ed estensione territoriale dell'affidamento.....	15
Tabella 11 - Gestori rilevati.....	18
Tabella 12 – Analisi per classe dimensionale	23
Tabella 13 - Ambito di servizio	23

Indice delle figure

Figura 1 - Distribuzione dei comuni e della popolazione per modalità di affidamento.....	16
Figura 2 - Distribuzione dei comuni e della popolazione per estensione del bacino di affidamento	16
Figura 3 - Data inizio affidamento	17
Figura 4 - Data fine affidamento	17
Figura 5 - Durata affidamenti	17
Figura 6 - Cartografia gestori.....	22
Figura 7 - Classe dimensionale e ambito di servizio	24

Il **Progetto ReOPEN SPL**¹, in continuità con l'esperienza svolta su impulso del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie nel periodo 2011-2016, si pone la generale finalità di migliorare le competenze delle amministrazioni territoriali impegnate nei processi di organizzazione ed efficientamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, caratterizzati da complessità sia di tipo **organizzativo-istituzionale**, sia connesse all'**efficienza gestionale** e alla **razionalizzazione della spesa pubblica**. In tale contesto, INVITALIA, soggetto attuatore dell'iniziativa, raccoglie, mette a sistema, elabora e analizza dati e informazioni riguardanti la dimensione organizzativo-territoriale dei servizi² e gli aspetti economico-gestionali delle aziende attive sul territorio.

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

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

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

Executive summary

La Lombardia è una delle Regioni più virtuose nella gestione dei rifiuti, sia in termini di contenimento della produzione dei rifiuti, sia come percentuale di raccolta differenziata. Inoltre nella Regione si registra un buon livello di integrazione, sia orizzontale (territoriale), sia verticale (tra le componenti a monte e a valle del servizio). Questi risultati sono stati conseguiti tramite assetti organizzativi e gestionali diversi da quanto previsto dalle norme nazionali, generali e settoriali. La Lombardia, infatti, avvalendosi della possibilità prevista dal Codice dell'ambiente (D.Lgs 152/2006) che consente di adottare modelli alternativi a quello degli Ambiti territoriali ottimali, ha seguito un sistema fondato sul ruolo centrale dei Comuni lasciando loro la possibilità di associarsi in ambiti organizzativi e di affidamento più estesi rispetto ai loro confini e incentivando tali scelte. Il risultato è stato sostanzialmente positivo in termini di superamento della frammentazione in quanto oltre il 92% dei Comuni (rappresentativi, però del 54% della popolazione regionale) hanno seguito la via della gestione associata del servizio (la sensibile differenza tra le due percentuali è spiegata da alcuni grandi centri urbani, *in primis* Milano, che hanno optato per l'affidamento comunale). Altro elemento da sottolineare è la circostanza, già rilevata in altre Regioni, che le aggregazioni territoriali riguardano maggiormente le società pubbliche *in house* alle quali aderiscono una pluralità di Comuni. Infine nel "modello lombardo" prevalgono affidamenti e gestioni integrati comprendenti i diversi segmenti del ciclo dei rifiuti.

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

Il territorio della Regione Lombardia, molto esteso, è in maggioranza pianeggiante (47%) e montagnoso (41%) e in queste aree risiede una elevata percentuale della popolazione (oltre l'80%). Il numero di abitanti è molto rilevante (dieci milioni) con una densità media, pari a 420 ab/Kmq, più del doppio di quella nazionale (200 ab/Kmq), con punte elevatissime nella Provincia di Monza e della Brianza (2145 ab/Kmq), nella Città metropolitana di Milano (2042 ab/Kmq) nella provincia di Varese (742 ab/Kmq) e valori molto bassi nella Provincia di Sondrio (57 ab/Kmq). Il turismo che incide in misura rilevante sulla struttura demografica, con una percentuale del numero di arrivi rispetto alla popolazione residente, che risulta essere il più alto d'Italia dopo il Veneto; fenomeno che determina un significativo impatto nella produzione e nella gestione dei rifiuti.

Circa la struttura amministrativa, nella Regione sono presenti 1527 Comuni, una Città metropolitana (Milano) e 11 Province. La grande maggioranza dei Comuni è di piccole dimensioni, quelli fino a 15 mila abitanti sono il 93% del totale con una percentuale di popolazione del 50%, mentre nei 14 Comuni con oltre 50 mila abitanti risiede il 26% della popolazione.

Quanto alla situazione economica, la Lombardia si colloca ai vertici della graduatoria UE, con un PIL regionale di 366 miliardi di euro. Il PIL pro-capite (36 migl/euro) è superiore a quello della Circonscrizione

Nord-Ovest (34 migl/euro) e al dato nazionale (27,7 migl/euro). Anche il Fatturato per addetto, il Valore aggiunto per addetto e il Reddito medio dei lavoratori dipendenti si colloca su livelli al di sopra dei valori medi della Circonscrizione geografica di riferimento e italiani. Infine il tasso di occupazione (66%) è pressoché in linea con quello del Nord-Ovest e superiore a quello nazionale (58%).

Tali elementi, dettagliati nel primo capitolo di questo Rapporto, sono rilevanti ai fini della lettura della grandezza relativa alla produzione pro-capite dei rifiuti che, come è noto, viene posta in correlazione al livello del reddito e dei consumi (questi ultimi, a loro volta, direttamente influenzati dal livello del reddito disponibile). Dalla lettura di questo dato emerge un valore (320 Kg/ab.) inferiore rispetto a quello del Nord-Ovest (482Kg/ab) e a quello nazionale (497 Kg/ab). Elemento che rileva la virtuosità della Regione nel contenimento della produzione di rifiuti; fenomeno peraltro confermato dal dato sulla raccolta differenziata (68%), percentuale superiore al *target* previsto dalla legge (65%), molto di sopra del valore nazionale (52,5%) e anche a quello pur elevato della Circonscrizione geografica di riferimento (62%).

Gli assetti organizzativi e gestionali, come si è detto, non ricalcano quelli indicati dalle norme nazionali. La Lombardia, infatti, avvalendosi della possibilità prevista dalla legge, ha adottato un modello diverso incentrato sulle autonome decisioni dei Comuni circa gli ambiti territoriali di organizzazione e di affidamento. Già la LR 26/2003 prevedeva un sistema integrato di gestione dei rifiuti alternativo a quello degli ATO; I PRGR intervenuti negli anni successivi (ultimo quello del 20/06/2014) hanno ribadito e confermato questa impostazione attribuendo ai Comuni le funzioni organizzative e gestionali e limitandosi a promuovere e incentivare gli affidamenti in forma associata. In effetti le aggregazioni si sono affermate in modo molto diffuso e si sono realizzate in forme diverse: dalle convenzioni tra Comuni, ai Consorzi, alle Unioni di Comuni, alla partecipazione a società *in house*. Il risultato è una situazione di aggregazione relativamente elevata. Secondo l'indagine condotta nel presente Rapporto, relativa a un panel di 1225 Comuni (l'80% in termini di numero e l'88% come popolazione) risultano 146 affidamenti e 79 gestori con bacini medi di 60 mila abitanti per gli affidamenti e 111 mila abitanti per i gestori.

La modalità prevalente di affidamento è quella *in house* (il 54% come numero e il 46% come popolazione) con una presenza significativa di gare (30% in numero e 39% come popolazione) e di gestioni tramite società miste (circa il 15% come numero e popolazione). Per quanto concerne l'assetto territoriale degli affidamenti questi risultano in numero del 92% su scala sovra-comunale; percentuale che si abbassa al 46% in termini di popolazione per effetto degli affidamenti di rango comunale di Milano e di alcuni altri grandi Comuni. Infine la durata degli affidamenti è collocata per il 40% nella fascia tra i 4 e i 7 anni e le durate più lunghe, in particolare quelle al di sopra dei 12 anni, (circa il 30% dei casi) sono prevalentemente riferibili alle gestioni *in house*. Da sottolineare, infine, la prevalenza delle gestioni verticalmente integrate, come è dimostrato dalla circostanza che il 66% dei gestori opera direttamente o indirettamente nella fase a valle del ciclo dei rifiuti.

1. Inquadramento territoriale

1.1 Informazioni di sintesi

• Popolazione	10.019.166
• Superficie	23.864
• Densità abitativa	420 ab./km ²
• Numero di famiglie	4.157.078
• Componenti per famiglia (valori medi)	2.32
• Numero dei comuni	1527

1.2 Assetti geografici

Dal punto di vista orografico il territorio della Lombardia è occupato prevalentemente da zone pianeggianti e zone montuose (rispettivamente il 47% e il 41% del territorio), il restante 12% della Regione è collinare. La Lombardia è la prima regione italiana per estensione fluviale, attraversata dal fiume più lungo d'Italia, il Po, che per circa 260 chilometri segna il confine meridionale della regione. Circa il 18%³ 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	41
Collina	12
Pianura	47
Zone altimetriche (% popolazione residente)	
Montagna	10,3
Collina	20,7
Pianura	69
Parchi e aree naturali protette (valori assoluti)	96
Comuni con parchi e aree naturali protette (%)	18

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

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

1.3 Assetti demografici

La densità abitativa regionale è pari a 420 ab/km² più del doppio di quella nazionale 200,6 ab/ km². A livello provinciale si evidenzia una forte differenziazione. Da un lato la Città Metropolitana di Milano e la Provincia di Monza e della Brianza hanno una densità cinque volte più alta rispetto a quella regionale, dall'altro la Provincia di Sondrio con una densità quattro volte più bassa rispetto a quella regionale.

Tabella 2 - Assetti demografici			
Provincia/Città Metropolitana	Popolazione residente	Superficie (kmq)	Densità (ab/kmq)
Milano	3.218.201	1575	2042
Bergamo	1.109.933	2754	403
Brescia	1.262.678	4.875	259
Como	600.190	1.279	469
Cremona	359.388	1.770	203
Lecco	339.238	805	421
Lodi	229.338	782	263
Mantova	412.610	2341	176
Monza e della Brianza	868.859	405	2145
Pavia	547.251	2968	184
Sondrio	181.437	3.195	57
Varese	890.043	1.198	742

Fonte: ISTAT 2011, 2017

Box 1: Urbanizzazione

In Lombardia risulta che il 44,8% dei comuni (67,9% in Italia) ricade nella classe a bassa urbanizzazione, area prevalentemente rurale, l'8,2% dei Comuni (3,3% in Italia) ricade nella classe ad alta urbanizzazione, mentre il restante 47% (28,7% in Italia) ricade nella classe di media urbanizzazione. La popolazione è distribuita per circa il 90% nelle classi ad alta e media urbanizzazione.

Tabella 3 - Urbanizzazione e tipo di località abitata	
<u>Comuni (%)</u>	
Grado di urbanizzazione alto	8,2
Grado di urbanizzazione medio	47,2
Grado di urbanizzazione basso	44,8
<u>Popolazione (%)</u>	
Grado di urbanizzazione alto	40,3
Grado di urbanizzazione medio	47,8
Grado di urbanizzazione basso	11,2
<u>Abitazioni (%)</u>	

Centri abitati	95
Nuclei abitati	2,3
Case sparse	2,7

Fonte: ISTAT 2011, 2016

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

1.4 Assetti amministrativi

L'assetto amministrativo del territorio regionale conta complessivamente 1.642 enti locali: 1.527 Comuni, 80 Unioni di Comuni, 23 comunità montane, 11 Province e 1 Città Metropolitana (Milano).

Tabella 4 - Assetti amministrativi

Province	11
Città metropolitane	Milano
Comuni	1527
Unioni di Comuni	
Totale	80
Comuni aderenti (%)	18,7
Comunità montane	23

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

Box 2: Turismo

Il settore turistico lombardo, nel 2017, ha registrato 15 milioni di arrivi e 38 milioni di presenze, posizionandosi come seconda regione turistica d'Italia, preceduta dalla Regione Veneto.

Tabella 5 - Turismo

Arrivi (% popolazione residente)	153
Permanenza media (gg)	3,34
Pressione turistica*	3,71

*numero di presenze per abitante

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano 2017

Box 3: Comuni e popolazione per classi dimensionali

Il 70% dei comuni rientra nella classe dimensionale con meno di 5 mila abitanti, mentre il 50% della popolazione vive nei centri urbani con meno di 15 mila abitanti. Si registrano inoltre 14 centri urbani con più di 50 mila abitanti, in cui risiede il 26% della popolazione.

Tabella 6 - Comuni e popolazione per classi dimensionali

Classi dimensionali	Comuni		Popolazione	
	n.	%	n.	%
Meno di 5.000 abitanti	1060	70	2.100.851	21
5.001 – 15.000 abitanti	354	23	2.910.169	29
15.001 – 30.000 abitanti	74	4,5	1.484.656	15
30.001 – 50.000 abitanti	24	1,5	953.963	9
Più di 50.000 abitanti	14	1	2.569.527	26
TOTALE	1527	100	10.019.166	100

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT

1.5 Assetti economici

L'economia regionale registra un PIL di 366 miliardi, un PIL pro capite di 36 mila euro e un tasso di occupazione del 63%, superando di circa 7 punti percentuali il valore nazionale e sostanzialmente in linea con il valore della macro area nord-ovest. Il sistema produttivo regionale è costituito da 805 mila imprese che impiegano poco meno di 4 milioni di addetti. La Regione si posiziona ai vertici della graduatoria⁴, in termini di PIL pro capite, dei 21 paesi UE.

Tabella 7 - Assetti economici

	Regione	Nord-Ovest	Italia
PIL (milioni di euro)	366.541	548.585	1.680.523
PIL pro capite (migliaia di euro)	36,3	34	27,7
Numero di imprese	805.755	1.263.070	4.338.085
Numero di addetti	3.873.789	5.514.434	16.289.875
Fatturato per addetto (valori medi, migliaia di euro)	243,4	221,7	188,9
Valore aggiunto per addetto (valori medi, migliaia di euro)	54,3	51,1	44,0
Tasso di occupazione (%)	65,7	66,2	58,0
Reddito medio dei lavoratori dipendenti (migliaia di euro)	27,3	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 al terzo posto per percentuale di raccolta differenziata tra le regioni italiane. Nel 2016 la raccolta differenziata ha interessato il 68% dei rifiuti urbani raccolti, più di 5 punti percentuali rispetto al valore della macro area nord-ovest. Ciò nonostante a livello provinciale si registrano marcate differenze, la provincia di Mantova segna la più alta percentuale di Raccolta Differenziata, raggiungendo l'86,4%, mentre in fondo alla classifica troviamo Sondrio con il 54,9% e Pavia con il 48,3%, l'unica Provincia al disotto della media nazionale.

⁴<http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/lombardia-notizie/DettaglioNews/2018/03-marzo/26-31/lombardia-speciale-pil/lombardia-speciale-pil>.

Tabella 8 - Produzione dei rifiuti urbani

	Regione	Nord-Ovest	Italia
Produzione RU totale annua (tonnellate)	4.871.844	7.765.755	30.116.604
Produzione RU pro capite annua (kg/ab.)	320,78	482	497,06
% di raccolta differenziata	68,11	62,29	52,54

Fonte: ISPRA(2016), *Rapporto rifiuti urbani*

2. Assetti organizzativi

Il D.lgs 152/06, ai sensi dell'art. 200 comma 7, consente alle Regioni di adottare *“modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali”*, subordinando tale facoltà alla predisposizione da parte delle medesime regioni di un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente. La Regione Lombardia, già dal 2003, ha organizzato il proprio sistema integrato di gestione dei rifiuti in modo alternativo rispetto all'organizzazione per ATO, approvando la Legge Regionale n. 26 del 12 dicembre 2003 e il Programma Regionale di Gestione Rifiuti (PRGR) di cui alla Delibera di Giunta Regionale n. 220 del 27 giugno 2005, redatto nel rispetto degli obiettivi strategici previsti dalla norma a suo tempo vigente, il D.Lgs 22/1997. Tale impostazione è stata confermata anche con il successivo Piano Regionale di Gestione Rifiuti, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1990 del 20 giugno 2014⁵.

La citata L.R. 26/2003⁶ attribuisce ai Comuni la funzione di organizzazione e affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla programmazione regionale. Tale normativa non prevede esplicitamente aggregazioni territoriali o forme di associazione tra enti locali, ma si limita ad incentivarle, attraverso la promozione (art. 9), da parte della Regione, di azioni a sostegno degli enti locali che affidano in forma associata il servizio, ovvero procedono all'affidamento congiunto di più servizi, al fine di raggiungere livelli ottimali nell'erogazione.

All'interno del PRGR vigente⁷ vengono riportati i risultati di una ricognizione dei raggruppamenti di comuni che effettuano la gestione dei rifiuti in forma aggregata al 31/12/2012. Nel complesso erano risultate attive 58 aggregazioni che coinvolgevano 963 comuni (il 63% dei comuni lombardi). La dimensione minima di un bacino per la gestione aggregata dei servizi di igiene urbana si attestava, dunque, intorno ai 10.000 abitanti nelle zone a bassissima densità urbanistica e almeno 50.000 nelle altre. Le aggregazioni si manifestano attraverso diversi *“istituti”*: convenzioni intercomunali, consorzi, comunità montane, unioni di comuni o direttamente attraverso la costituzione o l'acquisizione di partecipazioni in società in house ai quali viene poi affidata l'erogazione del servizio.

Per mera completezza informativa, si fa presente che la Legge regionale 8 luglio 2015, n. 19⁸, al primo comma dell'art. 7, sancisce che: *“[...] è istituito, per ogni Provincia, un tavolo istituzionale di confronto, al fine di indicare, in via sperimentale e in accordo con la Regione, le zone omogenee eventualmente individuate dagli statuti provinciali quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali. Il tavolo può altresì considerare, in via sperimentale, le zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate dalla Regione alle province, con il concorso di comuni, forme associative intercomunali o comunità montane. Con convenzione tra gli enti interessati e la Regione sono disciplinate le modalità di esercizio delle funzioni di cui al presente comma, nell'ambito delle zone omogenee, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica”*.

⁵ Cfr. Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, Relazione generale, par. 3.6.1 – *“Il sistema integrato di gestione dei rifiuti lombardo e la sua organizzazione”*

⁶ *Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche.*

⁷ Cfr. Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, Relazione generale, Par. 3.6.3 – *“Aggregazioni di Comuni per l'affidamento e la gestione congiunta del servizio di igiene urbana”*.

⁸ *Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*

Box 4: Atti e documenti di riferimento

Legge regionale 12 dicembre 2003 n. 26 *Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche.*

Piano Regionale di gestione dei rifiuti e delle bonifiche 2014-2020, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1990 del 20 giugno 2014

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.

L'indagine ha interessato l'80% dei comuni lombardi. La raccolta dati è stata effettuata fra maggio e giugno 2018, per cui le informazioni di seguito riportate non tengono conto di eventuali modifiche dell'assetto gestionale verificatesi più recentemente. Inoltre, le informazioni sulla gestione del servizio non sempre sono risultate complete e/o aggiornate. Le principali fonti utilizzate per la rilevazione sono: 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 Quadro complessivo della rilevazione

L'indagine sugli assetti operativi ha interessato le gestioni attive sul territorio di 1.225 comuni, pari all'80% dei comuni lombardi, con una copertura demografica pari a 8.777.019 abitanti (88% della popolazione regionale).

I dati sono aggregati su base regionale, vista l'assenza di ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del servizio rifiuti. Dalla analisi, sintetizzata nella tabella che segue, emerge che, in media, un affidamento è riferito ad un bacino di utenza di circa 60 mila abitanti e un gestore serve, in media, circa 111 mila abitanti. Si contano, nel complesso, 146 affidamenti che coinvolgono 79 gestori.

Tabella 9 - Rilevazione degli affidamenti

Regione Lombardia	N° affidamenti	N° gestori	N° Comuni serviti	Copertura Comuni [Comuni serviti/Comuni tot.]	Popolazione servita	Copertura Popolazione
Totale Regionale	146 ⁹	67*	1.225	80%	8.777.867	88%

*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.

⁹ Si noti che gli affidamenti alle società in house sono stati considerati sempre come affidamenti unici.

3.3 Analisi degli affidamenti

3.3.1. Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento

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

- affidamenti disposti a terzi tramite **gara**;
- affidamenti diretti a società considerata **in house** agli enti affidanti;
- affidamento a **società mista**¹⁰;
- 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 10 - Distribuzione dei comuni per modalità ed estensione territoriale dell'affidamento

Regione Lombardia	Modalità affidamento/gestione					Ambito territoriale	
	Gara	In house	Soc. mista	In economia	Altro ^[1] o n.d.	Comunale	Sovracomunale
Totale Regionale	30%	53%	15%	-	1%	8%	92%

La modalità prevalente tra i comuni lombardi è l'affidamento diretto a società in house, seguita dall'esternalizzazione a terzi tramite gara e da gestioni erogate da società miste il cui socio privato è stato individuato con gara a doppio oggetto. In generale, si rileva una maggiore propensione all'affidamento in house nelle aggregazioni intercomunali con un elevato numero di enti partecipanti.

Sempre in merito alla modalità di affidamento, il confronto tra i dati su base comunale e quelli su base demografica non fanno registrare scostamenti rilevanti (si veda figura a seguire).

¹⁰ 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".

[1] Es.: cottimo fiduciario, ordinanza contingibile e urgente, ecc.

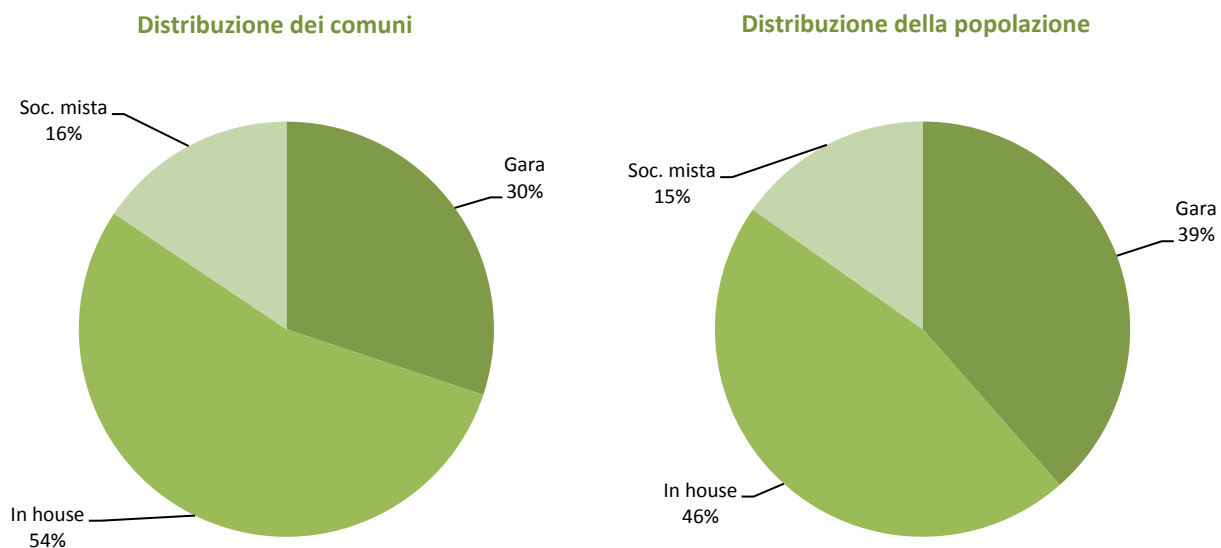


Figura 1 - Distribuzione dei comuni e della popolazione per modalità di affidamento

I grafici seguenti fanno emergere, invece due scenari quasi contrapposti. La percentuale di affidamenti sovracomunale calcolata in base al numero dei comuni (92%), risulta dimezzata se calcolata in relazione alla popolazione.

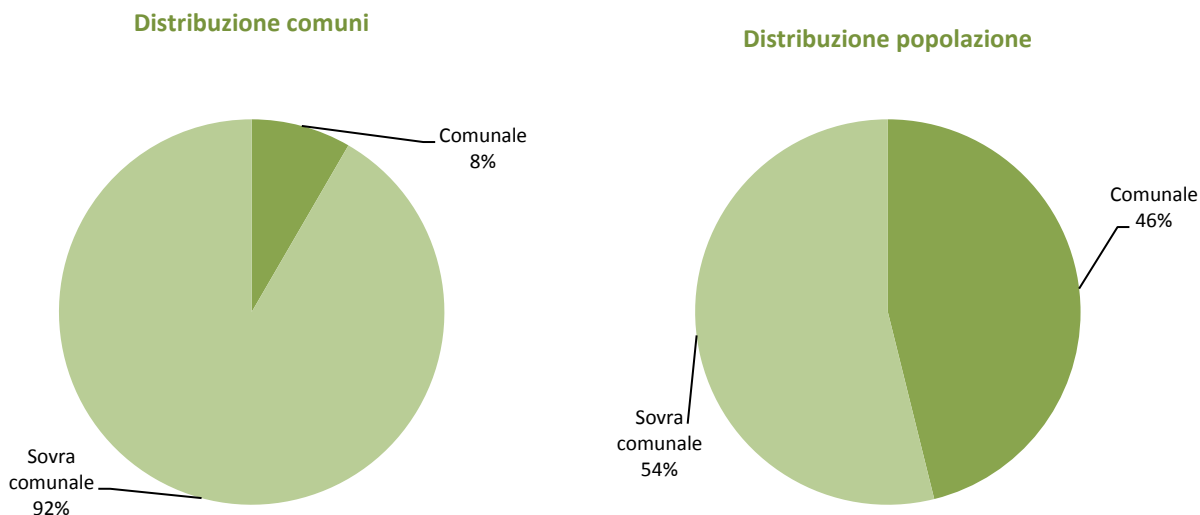


Figura 2 - Distribuzione dei comuni e della popolazione per estensione del bacino di affidamento

La differenza che emerge in figura è spiegata in parte dal fatto che alcuni dei maggiori centri della Regione (ad esempio Milano) hanno affidato il servizio su base comunale; inoltre, la maggior parte degli affidamenti sovracomunali riguarda aggregazioni composte da pochi comuni, oltretutto, di modeste dimensioni.

3.3.2. Analisi temporale degli affidamenti

Le informazioni sulle tempistiche rivelano che la maggior parte delle gestioni (il 70%) sono state avviate tra il 2014 e il 2018. Nei prossimi tre anni è prevista la scadenza di affidamenti attivi su circa il 25% dei comuni; mentre per il 50% tra il 2025 ed il 2030. Le scadenze più avanzate nel tempo sono da ricondurre prevalentemente alle gestioni in house.

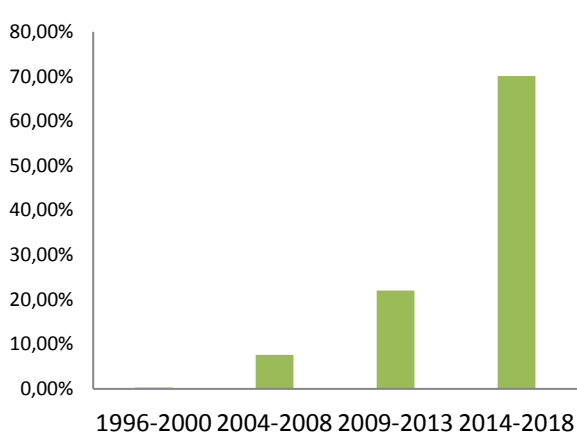


Figura 3 - Data inizio affidamento

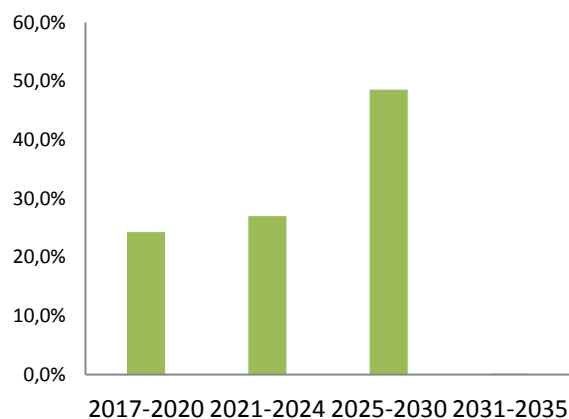


Figura 4 - Data fine affidamento

Relativamente alla durata¹¹, oltre il 40% degli affidamenti è distribuito nella fascia 4-11 anni, per la quasi totalità da ricondurre ad affidamenti con gara, mentre nella fascia 12-15 anni rientrano gli affidamenti a società mista (con gara a doppio oggetto) e affidamenti in house. Analogamente a quanto sopra detto, le durate più dilatate nel tempo sono da imputare ad affidamenti in house.

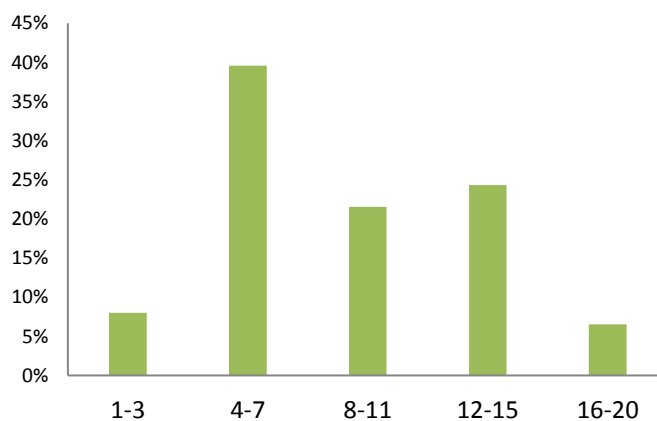


Figura 5 - Durata affidamenti

¹¹ L'analisi della durata degli affidamenti è realizzata sul 60% del campione. Mancano, infatti, le informazioni relative alla maggior parte degli affidamenti in house.

3.4 Caratteristiche dei gestori

Come anticipato, la ricerca ha portato al censimento di 81 gestori (15 in forma di RTI), le cui caratteristiche operative sono riassunte nella tabella che segue.

Tabella 11 - Gestori rilevati					
Gestore	Province/Città Metropolitana	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio
AMSA S.p.A.	Milano – Monza della Brianza	Gara/In house ¹²	12	1.643.301	R S T SM
CEM AMBIENTE S.p.A.	Lodi-Monza e della Brianza- Milano	In house	65	564.748	R S T SM
APRICA S.p.A.	Brescia- Bergamo- Mantova- Como	Gara/ In house ¹³	10	477.796	R S T SM
ECONORD S.p.A.	Como- Monza e della Brianza- Milano- Varese	Gara	36	393.364	R S T SM
GELSIA AMBIENTE S.r.l.	Como- Monza e della Brianza- Milano	Gara a doppio oggetto ¹⁴	18	386.848	R S T SM
LINEA GESTIONI S.r.l	Cremona- Brescia- Lodi	Gara-In House ¹⁵	65	358.687	R S T SM
G.ECO. S.r.l.	Bergamo	Gara-Gara a doppio oggetto ¹⁶	77	334.090	R S T SM
SILEA S.p.A.	Lecco -Como	In house	90	341.092	R S T SM
Servizi Comunali S.p.A.	Bergamo-Brescia- Cremona -Milano	In house	66	297.893	R S T SM
MANTOVA AMBIENTE S.r.l.	Mantova	Gara – Gara a doppio oggetto ¹⁷	53	297.315	R S T SM
AEMME LINEA AMBIENTE S.r.l.	Milano – Varese	In house	17	252.683	R S T SM
SECAM S.p.A. ¹⁸	Sondrio	In house	77	181.437	R S T SM
AREA SUD MILANO S.p.A.	Milano	Gara	4	150.573	R S T SM
SANGALLI GIANCARLO & C S.r.l.	Monza e della Brianza- Lodi – Pavia	Gara	3	144.916	R S T SM
GARDA UNO S.p.A.	Brescia	In house	23	143.317	R S T SM
A.S.M. S.r.l.	Pavia	In house	29	143.286	R S T SM
IDEAL SERVICE SOC. COOP.	Milano - Pavia	Gara	21	136.146	R S T SM

¹² Si presume un affidamento in house da parte del Comune di Milano.

¹³ Si presume un affidamento in house da parte del Comune di Brescia.

¹⁴ Socio operativo: RTI A2A Ambiente S.p.A., Aprica S.p.A. e AMSA S.p.A.

¹⁵ Affidamento in house da parte del Comune di Cremona.

¹⁶ Socio operativo APRICA S.p.A.

¹⁷ Socio operativo RTI Ciclat Trasporti Ambiente di Ravenna, Progetto Ambiente (coop. Sociale onlus) e la cooperativa onlus di Canneto sull'Oglio.

¹⁸ Per 10 comuni, su 77 comuni soci, si presume l'affidamento in house. Secam è anche il gestore unico nell'Ato provinciale idrico di Sondrio.

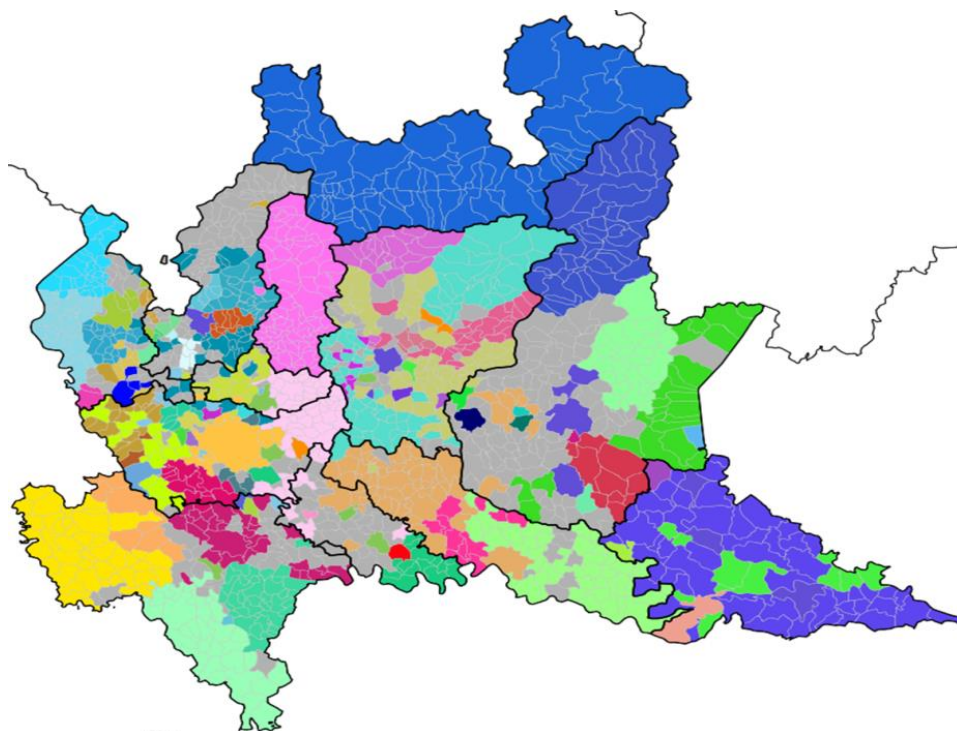
Tabella 11 - Gestori rilevati					
Gestore	Province/Città Metropolitana	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio
RTI ECONORD ASPEM -ISEDA - TRAMONTO ANTONIO	Varese	Gara	32	126.056	R S T SM
BERGAMO SERVIZI S.r.l.	Bergamo	Gara	1	120.287	RD
AGESP S.p.A.	Varese	In house	4	115.974	S R T
ASPEM S.p.A.	Como-Varese	Gara	6	113.018	R S T SM
RTI ISEDA- ECONORD	Varese	Gara	25	99.048	R S T SM
C.B.B.O. S.r.l.	Brescia	In house	10	93.302	R S T SM
VAL CAMONICA SERVIZI S.r.l.	Brescia	In house	40	92.391	R T SM
ASM-ISA S.p.A.	Pavia	In house	7	92.389	R S T
VAL CAVALLINA SERVIZI S.r.l.	Bergamo	In house	29	89.859	R S T SM
DE VIZIA TRANSFER S.p.A.	Milano	Gara	6	87.132	R S T
C.L.I.R. S.p.A.	Pavia	In house	42	85.278	R S T
ASM VOGHERA S.p.A.	Pavia	In house	34	83.184	R S T SM
CASALASCA SERVIZI S.p.A.	Cremona	Gara a doppio oggetto	44	79.538	R S T
SAN GERMANO S.r.l.	Milano- Pavia – Como	Gara	6	77.219	R S T
RTI APRICA - COOPERATIVA ECOSVILUPPO	Mantova - Bergamo	Gara	11	76.495	R S T SM
NORD MILANO AMBIENTE S.p.A.	Milano	In house	1	75.659	R S T SM
SERVIZI AMBIENTE ENERGIA VALLE SABBIA S.r.l.	Brescia	In house	26	68.212	R S T SM
S.A.S.O.M S.r.l.	Pavia – Milano	In house	13	65.904	R S T SM
RTI ECONORD - TRAMONTO ANTONIO	Varese	Gara	30	63.653	R S T SM
RTI IMPRESA SANGALLI GIANCARLO & C.- COLOMBO BIAGIO S.I.ECO S.r.l.	Lodi-Milano	Gara	15	60.247	R S T SM
BRONI STRADELLA S.p.A.	Varese	In house	6	55.042	R S T SM
SERVIZI AMBIENTE S.p.A.	Pavia	In house	39	52.637	R S T SM
SERVICE 24 AMBIENTE S.r.l.	Como	In house	9	51.345	R S T SM
A.SE.R. S.p.A.	Milano	Gara a doppio oggetto ¹⁹	1	50.767	R S T SM
SANGALLI GIANCARLO & C. S.r.l.	Bergamo -Milano	Gara	2	46.863	R S T SM

¹⁹ Socio operativo APRICA S.p.A.

Tabella 11 - Gestori rilevati					
Gestore	Province/Città Metropolitana	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio
RTI ECONORD- MASCIARDI LUIGI	Como	Gara	23	38.502	R S T
RTI G.ECO- APRICA- ECO SVILUPPO SOC. COOP. SOCIALE	Bergamo - Mantova	Gara	7	37.726	R S T SM
RTI ECONORD- TEKNOSERVICE	Como	Gara	5	37.534	R S T
GAIA SERVIZI S.r.l.	Milano	Gara	1	36.469	R S T
SERIO SERVIZI AMB. S.r.l	Bergamo	In house	4	35.932	²⁰
NAVIGLI AMBIENTE S.r.l.	Milano	In house	1	32.565	R S T
A.S.P.M. S.r.l.	Cremona	In house	11	23.749	R S T
INDECAST S.r.l.	Mantova	In house	1	23.274	R S T SM
RTI ECONORD- APRICA	Como – Monza e della Brianza- Pavia	Gara	8	21.825	R S T
A.C.S.A. S.r.l.	Milano	In house	1	20.499	R S T SM
RTI MANTOVA AMBIENTE- AMSA	Milano	Gara	1	20.063	R S T SM
RTI LINEA GESTIONI – RECENTI GROUP	Brescia	Gara	1	20.062	R S T
RTI S.E.S.A. – ADIGEST	Mantova	Gara	1	19.978	R S T SM
CHIARI SERVIZI S.r.l. SEPRIO	Brescia	In house	1	18.856	R S T
PATRIMONIO SERVIZI S.r.l.	Varese	In house	1	18.762	R S T
S.A.P. S.r.l.	Varese	In house	2	18.711	R S T SM
ZANETTI ARTURO S.r.l.	Bergamo	Gara	22	18.606	R T SM
F.LLI ZAPPETTINI S.r.l	Bergamo	Gara	1	17.953	S
RTI TURCATO - ECONORD	Como	Gara	2	17.020	R S T
ECO. S.E.I.B. S.r.l.	Como -Varese	Gara	6	16.993	R S T SM
AVR S.p.A.	Milano- Bergamo	Gara	3	16.709	R S T
ASM CODOGNO	Lodi	In house	1	15962	R S T
RTI LINEA GESTIONI – APRICA GELSO	Brescia	Gara	1	14.610	R S T SM
COOPERATIVA SOCIALE ONLUS	Brescia	Gara	1	14.374	R
AZIENDA SERVIZI TERRITORIALI S.p.A.	Brescia	In house	1	13.894	R S T SM
ASM Azienda Speciale Multiservizi	Milano	In house	2	11.720	R S T

²⁰ La Serio Servizi Ambientali s.r.l. svolge dei servizi amministrativi e di segreteria inerenti raccolta, conferimento e smaltimento dei rifiuti prodotti sul territorio dei quattro comuni soci, compresa la gestione delle relative piattaforme ecologiche. La società effettua, in particolare, le attività di distribuzione sacchi e bidoni, fatturazione delle tariffe rifiuti e successiva riscossione, gestione degli insoluti. La società non svolge alcuna attività operativa di raccolta, trasporto, stoccaggio e smaltimento rifiuti, in quanto tali attività sono interamente appaltate a terze ditte specializzate.

Tabella 11 - Gestori rilevati					
Gestore	Province/Città Metropolitana	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio
RTI ECONORD - ISEDIA	Como	Gara	1	9.934	R S T SM
ECOSVILUPPO - SOC. COOP. SOCIALE O.N.L.U.S	Bergamo	Gara	1	9.846	R S T SM
BORGOSATOLLO SERVIZI S.r.l.	Brescia	In house	1	9.286	R S T SM
SIRMIONE S.r.l.	Brescia	In house	1	8.217	R S T SM
TEKNOSERVICE S.r.l.	Pavia	Gara	1	6.360	R T SM
PIZZAMIGLIO ANDREA S.r.l.	Pavia	Gara	1	6.030	R S T SM
PALOSCO SERVIZI S.r.l.	Bergamo	In house	1	5.808	R S T SM
LA BI. CO. DUE S.r.l.	Brescia	Gara	1	5.233	R S T SM
CONSORZIO SINERGIE	Mantova	Gara	1	4.433	R S T
COLOMBO BIAGIO S.r.l.	Lodi	Gara	1	3.681	R S T
TURCATO S.N.C.	Como	Gara	2	3.652	R S T
ADIGEST SRL	Lodi	Gara	1	2.407	R S T
COPEP FABIO	Como	Gara	1	3.407	R T



Mappatura dei Gestori

■ A.C.S.A SRL	■ MANTOVA AMBIENTE SRL
■ A.S.M. PAVIA SPA	■ NAVIGLI AMBIENTE SRL
■ A.S.P.M. SERVIZI SRL	■ NORD MILANO AMBIENTE SPA
■ A.S.E.R. SPA	■ PALOSCO SERVIZI SRL
■ ADIGEST SRL	■ PIZZAMIGLIO ANDREA SRL
■ AEMME LINEA AMBIENTE SRL	■ RTI APRICA SPA-A2A SPA- COOPERATIVA ECOSVILUPPO
■ AGESP SPA	■ RTI ECONORD SPA-MASCIADRI LUIGI SNC
■ AMSA SPA	■ RTI ECONORD SPA-APRICA SPA
■ APRICA SPA	■ RTI ECONORD SPA-ASPEN SPA-ISEDA SRL-TRAMONTO ANTONIO SRL
■ AREA SUD MILANO SPA	■ RTI ECONORD SPA-ISEDA SRL
■ ASM-ISA SPA	■ RTI ECONORD SPA-TEKNOSERVICE SRL
■ ASM SRL	■ RTI ECONORD SPA-TRAMONTO ANTONIO SRL
■ ASM CODOGNO SRL	■ RTI G.ECO SRL-APRICA SPA-ECO SVILUPPO SOC.COOP ONLUS
■ ASM VOGHERA SPA	■ RTI IMPRESA SANGALLI GIANCARLO & C. SRL-COLOMBO BIAGIO SRL
■ ASPEN SPA	■ RTI ISEDA SRL-ECONORD SPA
■ AVR SPA	■ RTI LINEA GESTIONI SRL-APRICA SPA
■ AZIENDA SERVIZI TERRITORIALI SPA	■ RTI LINEA GESTIONI SRL-RECENTI GROUP SRL
■ BORGOSATOLLO SERVIZI SPA	■ RTI MANTOVA AMBIENTE SRL-AMSA SPA
■ BRONI STRADELLA SPA	■ RTI ISEDA SRL-ECONORD SPA
■ C.B.B.O SRL	■ RTI TURCATO SNC-ECONORD SPA
■ C.L.I.R. SPA	■ S.A.P.SRL
■ CASALASCA SERVIZI SPA	■ S.A.S.O.M. SRL
■ CEM AMBIENTE SPA	■ S. EC.AM. SPA
■ CHIARA SERVIZI SRL	■ S.I.ECO. SRL
■ COLOMBO BIAGIO SRL	■ SAN GERMANO SRL
■ CONSORZIO SINERGIE	■ IMPRESA SANGALLI GIANCARLO & C. SRL
■ COPES FABIO	■ SEPRIO PATRIMONIO SERVIZI SRL
■ DE VIZIA TRANSFER SPA	■ SERIO SERVIZI AMBIENTALI SRL
■ ECO.S.E.I.B. SRL	■ SERVICE 24 AMBIENTE SRL
■ ECONORD SPA	■ SERVIZI AMBIENTE ENERGIA VALLE SABBIA SRL
■ ECOSVILUPPO-COOP SOCIALE ONLUS	■ SERVIZI COMUNALI SPA
■ G.ECO SRL	■ SILEA SPA
■ GAIA SERVIZI SRL	■ SIRMIONE SRL
■ GARDA UNO SPA	■ TEKNOSERVICE SRL
■ GELSIA AMBIENTE SRL	■ TURCATO SNC
■ IDEAL SERVICE SOC.COOP	■ VAL CAVALLINA SERVIZI SRL
■ INDECAST SRL	■ VALLE CAMONICA SERVIZI SRL
■ LA.BI.CO. DUE SRL	■ ZANETTI ARTURO SRL
■ LINEA GESTIONI SRL	■ ND

Figura 6 - Cartografia gestori

Fonte: elaborazioni INVITALIA

Relativamente al segmento di servizio erogato si rileva che circa il 66% dei gestori si occupa direttamente o indirettamente delle fasi a valle della raccolta. Si sottolinea, inoltre, che i principali gestori censiti sono controllati o collegati (ad esempio attraverso società miste) alla multi utility quotata A2A S.p.A., pertanto A2A è di fatto il principale operatore (integrato verticalmente) della Lombardia.

3.4.1 Classe dimensionale e tipologia di servizio

La presente sezione classifica i gestori operativi secondo due criteri: la classe dimensionale²¹ e l'ambito di servizio (monoservizio e multiservizi). Il 66% dei gestori rilevati rientra nelle classi dimensionali media e grande.

Tabella 12 – Analisi per classe dimensionale		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Grande	16	25%
Media	26	41%
Piccola	21	34%
TOTALE	63²²	100%

Relativamente all'ambito di servizio²³, si rileva la presenza di 52 gestori monoservizio e 13 multiservizi, di questi ultimi il 54% rientra nella classe dimensionale media. Si sottolinea infine che alcuni dei principali gestori censiti, come monoservizio, fanno parte di un gruppo multiservizi (A2A).

Tabella 13 - Ambito di servizio		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Monoservizio	52	80%
Multiservizi	13	20%
TOTALE	65	100%

²¹ La suddivisione 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.

²² Il numero di gestori risulta ridotto rispetto alla tabella precedente per due ragioni: assenza del bilancio per 2 aziende sulla piattaforma Aida Bureau van Dijk e presenza di 15 RTI composte da società capogruppo già censite singolarmente.

²³ Si considerano multiservizi i gestori che operano in più settori di servizi pubblici locali (gestione dei rifiuti urbani, servizio idrico integrato, trasposto 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 rientrano nel settore idrico, gas, elettricità, e trasporti.

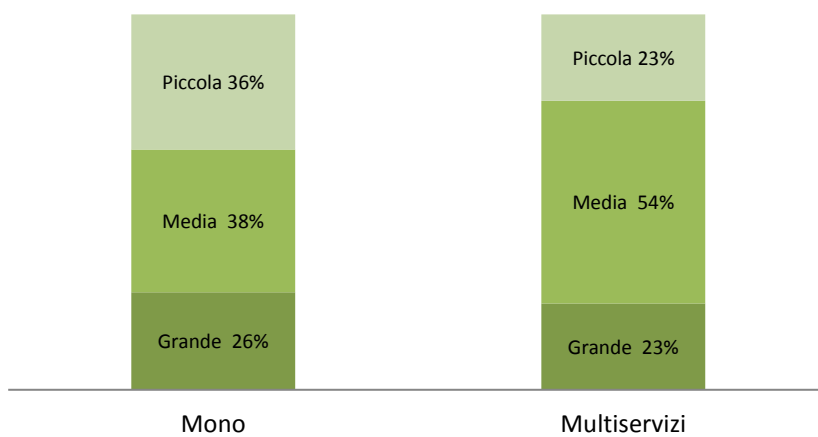


Figura 7 - Classe dimensionale e ambito di servizio