



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

MOLISE
Luglio 2018

Indice

| | |
|---|-----------|
| EXECUTIVE SUMMARY | 5 |
| 1. INQUADRAMENTO TERRITORIALE | 7 |
| 1.1. INFORMAZIONI DI SINTESI | 7 |
| 1.2. ASSETTI GEOGRAFICI | 7 |
| 1.3. ASSETTI DEMOGRAFICI | 7 |
| 1.4. ASSETTI AMMINISTRATIVI | 9 |
| 1.5. ASSETTI ECONOMICI | 10 |
| 1.6. PRODUZIONE DEI RIFIUTI | 10 |
| 2. ASSETTI ORGANIZZATIVI | 11 |
| 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 Ambito Territoriale | 15 |
| 3.3.2. Analisi Temporale degli Affidamenti | 17 |
| 3.4. CARATTERISTICHE DEI GESTORI | 18 |
| 3.4.1. Classe dimensionale e tipologia di servizio | 19 |
| APPENDICE – CRONOLOGIA DELL’EVOLUZIONE NORMATIVA E DELL’ASSETTO GESTIONALE | 20 |

Indice delle tabelle

| | |
|---|----|
| Tabella 1 – Assetti geografici | 7 |
| Tabella 2 – Assetti demografici | 8 |
| Tabella 3 – Urbanizzazione e tipo di località abitata | 8 |
| Tabella 4 – Turismo | 9 |
| Tabella 5 – Assetti amministrativi | 9 |
| Tabella 6 – Comuni e popolazione per classi dimensionali | 9 |
| Tabella 7 – Assetti economici | 10 |
| Tabella 8 – Produzione dei rifiuti urbani | 10 |
| Tabella 9- Sintesi dell’assetto territoriale a livello regionale | 11 |
| Tabella 10 –Ambiti territoriali per lo svolgimento in forma associata delle funzioni comunali | 12 |
| Tabella 11- Inquadramento gestioni | 14 |
| Tabella 12-Distribuzione dei comuni per modalità ed estensione territoriale dell’affidamento..... | 15 |

| | |
|--|----|
| Tabella 13- Timing degli affidamenti | 18 |
| Tabella 14- Gestori rilevati | 18 |
| Tabella 15 – Analisi per classe dimensionale | 19 |

Indice delle figure

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Modalità di affidamento su base comunale e demografica | 16 |
| Figura 2- Estensione territoriale dell'affidamento su base comunale e demografica | 17 |

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

Gli aspetti organizzativi e gestionali delle fasi di raccolta, trasporto e spazzamento della filiera dei servizi rifiuti della Regione Molise vanno analizzati alla luce degli assetti territoriali, demografici, economici e produttivi della Regione che esercitano un peso decisivo sulla conformità e convenienza delle scelte organizzative e gestionali relativamente agli ambiti territoriali, ai lotti di affidamento, alla selezione dei gestori, alle modalità di erogazione dei servizi. Tali scelte non possono essere definite uniformemente in ogni contesto ma devono essere appropriate alla specificità delle situazioni. In particolare le diverse possibili opzioni circa le modalità di raccolta e la dimensione degli ambiti di affidamento dovranno essere valutate considerando le economie di scala e di densità che caratterizzano ciascuna di esse. E' assai frequente inoltre, che gli assetti pianificatori, organizzativi e gestionali possano non coincidere e che la dimensione produttiva più efficiente sia diversa nelle componenti a monte e a valle della filiera del servizio e a seconda delle tecniche impiegate.

Il territorio del Molise è interamente montuoso e collinare e non ha aree pianeggianti. La popolazione, tra le più basse d'Italia come numerosità, è distribuita in modo pressoché uniforme tra queste diverse aree e risiede prevalentemente nella Provincia di Campobasso, capoluogo della regione, che ha una densità abitativa molto al di sopra rispetto alla provincia di Isernia e alla media regionale. La quasi totalità dei Comuni della Regione presenta un basso grado di urbanizzazione (il 96% delle aree) e in essi si concentra il 60% della popolazione. Quanto agli assetti amministrativi il dato più rilevante è costituito dalla schiacciante prevalenza dei Comuni di piccole o piccolissime dimensioni. Quelli con meno di 15.000 abitanti sono la pressoché totalità (circa il 98%) con una presenza di oltre il 66% della popolazione e quelli al di sotto dei 5.000 abitanti quasi il 92% con il 48% degli abitanti. Il fenomeno turistico, infine, è molto modesto, tra i più bassi del Mezzogiorno, e quindi non contribuisce all'economia regionale, né influenza la gestione del servizio dei rifiuti.

Circa la situazione economica la Regione si trova in evidente ritardo in confronto al resto d'Italia, ma sostanzialmente in linea (leggermente al di sopra) rispetto alle altre Regioni meridionali. Ciò si riscontra sia nel PIL pro-capite (20 migl/euro), superiore a quello del Sud (18,4 migl/euro) ma al di sotto rispetto alla media italiana (27,7 migl/euro), sia nel tasso di occupazione (51,7%) molto al di sopra di quello del Sud (44%) e inferiore al dato nazionale (58%). Le *performance* della Regione in termini di fatturato e valore aggiunto per addetto, invece, evidenziano valori significativamente più bassi paragonati a quelli nazionali, e inferiori anche alle altre Regioni del Mezzogiorno.

Questi elementi hanno un peso significativo nella lettura del dato relativo alla produzione pro-capite dei rifiuti che, come è noto, è correlato al livello del PIL e dei consumi (questi ultimi, a loro volta, direttamente influenzati dal reddito disponibile delle famiglie). Al riguardo rileva che il risultato della Regione in termini di produzione pro-capite annua (388 Kg/ab.) si colloca molto al di sotto non solo del dato nazionale (497 Kg/ab.), per effetto dell'arretratezza economica relativa del Molise a confronto con il Centro-Nord, ma anche rispetto al Mezzogiorno (450 Kg/ab.). Questa differenza non può essere attribuita ad una maggiore "virtuosità" della Regione nel perseguimento delle strategie europee e nazionali in materia di rifiuti, come è dimostrato dalla percentuale di raccolta differenziata (28%) pari a poco più della metà di quella nazionale (52,5%) ma fortemente al di sotto anche della media del Mezzogiorno (37,6%).

Tali arretratezze nella politica dei rifiuti si riscontrano anche nella concreta adozione degli orientamenti organizzativi e gestionali previsti dalle norme nazionali e mirati all'integrazione orizzontale e verticale dei servizi. Sul piano normativo il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) individua l'intero territorio regionale quale Ambito territoriale ottimale, senza tuttavia fare riferimento all'Ente di governo dell'ATO che non è stato definito e costituito. Al riguardo si deve peraltro evidenziare che la LR 1/2016, in attuazione della Legge 56/2014 (la c.d. "Legge Delrio"), ha individuato nel territorio regionale otto ambiti ottimali per la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali con l'obbligo di aderirvi per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (che, si ricorda, costituiscono, nel Molise, il 92% del totale). Tra le funzioni

fondamentali dei Comuni si annovera l'organizzazione e la gestione dei rifiuti (ai sensi dell'articolo 14 del DL 78/2010), quindi questi otto ambiti possono considerarsi bacini interni all'ATO regionale nelle fasi a monte della filiera dei rifiuti. (sub-ATO per la raccolta).

Sul piano gestionale, l'analisi (condotta su un campione rappresentativo del 61,5% della popolazione) evidenzia una situazione di accentuata frammentazione con la presenza di 24 affidamenti a 12 diversi gestori, comprendenti quattro gestioni in economia, svolti a favore di 38 Comuni. Pertanto un singolo gestore serve in media circa 16.000 abitanti e 3,17 Comuni, mentre un singolo affidamento riguarda mediamente quasi 8.000 abitanti e 1,58 Comuni. Da questi dati si deduce, dunque, che i gestori servono più Comuni in virtù di affidamenti diversi, non operati, dunque, a livello di sub-ambito ma di singolo comune.

Per quanto riguarda le modalità di affidamento prevalgono nettamente le gare, per oltre l'84% (che interessano il 71% della popolazione), mentre l'*in house* riguarda esclusivamente il Comune di Campobasso (26% della popolazione) e si registra la presenza di quattro gestioni in economia in Comuni di modeste dimensioni che coprono poco più dell'1% della popolazione. Gli affidamenti hanno in maggioranza dimensione sovracomunale (60,5%) a fronte del 39,5% di scala comunale. Questi ultimi, tuttavia, interessano i Comuni più grandi e popolosi e, quindi, in termini di popolazione hanno un peso di circa il 67%. Da notare che tra le gestioni sovracomunali figurano quelle dei Comuni del Basso Biferno e l'Unione dei Comuni del Tappino e Riccia che rappresentano una gestione del servizio perimetrata sull'assetto disegnato dalle Unioni di Comuni. Di fatto, tuttavia, nessun affidamento sovracomunale fa riferimento alla suddivisione del territorio in ambiti di raccolta, così come definiti dalla norma regionale sopra richiamata che ha istituito otto ambiti per la gestione associata di funzioni e servizi.

Circa la durata degli affidamenti questa risulta generalmente breve (salvo il diffuso fenomeno delle proroghe che riguarda 19 Comuni), in coerenza con la netta prevalenza dell'affidamento tramite gara: nel 39,5% dei casi è inferiore ai 3 anni, nel 47,5% è tra i 4 e i 7 anni e nel 13% dei casi ha durate superiori.

1. Inquadramento territoriale

1.1. Informazioni di sintesi

- Popolazione 310.449 ab.
- Superficie 4.460,65 km²
- Densità abitativa 69,5 ab. / km²
- Numero di famiglie 128.137
- Componenti per famiglia (valori medi) 2,44
- Numero dei comuni 136

1.2. Assetti geografici

Il territorio del Molise è a carattere montuoso e collinare; sono assenti, invece, aree pianeggianti. La popolazione è distribuita in modo pressoché uniforme tra le diverse aree del territorio. Nella regione sono inoltre presenti otto parchi ed aree naturali protette che interessano il 9,56% dei comuni.

Tabella 1 – Assetti geografici

| | |
|---|------|
| Zone altimetriche (% superficie) | |
| Montagna | 55,3 |
| Collina | 44,7 |
| Pianura | - |
| Zone altimetriche (% popolazione residente) | |
| Montagna | 49,2 |
| Collina | 50,8 |
| Pianura | - |
| Parchi e aree naturali protette (valori assoluti) | 8 |
| Comuni con parchi e aree naturali protette (%) | 9,56 |

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 popolazione regionale, tra le più basse in Italia per numerosità, si concentra soprattutto nella provincia di Campobasso: di fatto, oltre il 70% della popolazione risiede nel capoluogo della regione mentre meno del 30% nella provincia di Isernia. Queste peculiarità nella distribuzione della popolazione si possono cogliere anche nel dato sulla densità abitativa, significativamente più alto per Campobasso.

Tabella 2 – Assetti demografici

| | |
|---------------------------------------|---------------------------|
| Popolazione | |
| Regione | 310.449 ab. |
| Provincia di Campobasso | 224.644 ab. |
| Provincia di Isernia | 85.805 ab. |
| Densità | |
| Regione | 69,5 ab./km ² |
| Provincia di Campobasso | 76,79 ab./km ² |
| Provincia di Isernia | 55,89 ab./km ² |
| Numero di famiglie (valori assoluti) | 128.137 |
| Componenti per famiglia (valori medi) | 2,44 |

Fonte: ISTAT 2011, 2017

Box 1: Urbanizzazione

La aree a basso grado di urbanizzazione caratterizzano oltre il 95% del territorio mentre solo una percentuale esigua di comuni è ad urbanizzazione medio-alta. La popolazione si distribuisce per il 60% nei comuni con basso grado di urbanizzazione mentre circa il 24% nei comuni di medio grado ed il restante 16% della popolazione risiede nelle aree ad alta urbanizzazione. Infine, le abitazioni si collocano per oltre l'80% nei centri abitati, il 7% nei nuclei abitati mentre oltre il 10% dell'abitato rappresenta le case sparse.

Tabella 3 – Urbanizzazione e tipo di località abitata

| | |
|-------------------------------|------|
| Comuni (%) | |
| Grado di urbanizzazione alto | 0,7 |
| Grado di urbanizzazione medio | 2,9 |
| Grado di urbanizzazione basso | 96,3 |
| Popolazione (%) | |
| Grado di urbanizzazione alto | 15,7 |
| Grado di urbanizzazione medio | 23,9 |
| Grado di urbanizzazione basso | 60,4 |
| Abitazioni (%) | |
| Centri abitati | 82,7 |
| Nuclei abitati | 6,7 |
| Case sparse | 10,7 |

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.

Box 2: Turismo

Il fenomeno turistico in Molise è decisamente modesto se confrontato con altre realtà regionali. Nel dettaglio, i dati sugli arrivi e sulla pressione turistica sono sensibilmente più bassi mentre la permanenza media risulta più vicina a quanto emerge dal contesto nazionale. Per certo, quindi, il settore turistico non rappresenta un forte contributo all'economia regionale e si può anche presumere non influenzi in modo significativo la gestione del servizio d'igiene urbana.

Tabella 4 – Turismo

| | |
|----------------------------------|-------|
| Arrivi (% popolazione residente) | 43,90 |
| Permanenza media (gg) | 3,37 |
| Pressione turistica* | 1,48 |

* Numero di presenze per abitante.

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano 2017

1.4. Assetti amministrativi

Sotto il profilo degli assetti amministrativi, la regione ospita 136 comuni suddivisi tra le province di Campobasso (84 comuni) ed Isernia (52 comuni). Inoltre circa il 38% dei comuni ha aderito ad una delle 8 Unioni dei Comuni, due delle quali perimetrate nella provincia di Isernia mentre le restanti in quella di Campobasso.

Tabella 5 – Assetti amministrativi

| Province | Campobasso Isernia |
|---------------------|-----------------------|
| Città metropolitane | - |
| Comuni | |
| Totale | 136 |
| Unioni di Comuni | |
| Totale | 8 |
| Comuni aderenti (%) | 38,24 |
| Comunità montane* | - |

* Si noti che, in applicazione alla legge regionale, le Comunità Montane dovrebbero essere state abolite e poi sostituite dalle Unioni dei Comuni e/o Aree programma.

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

Box 3: Comuni e popolazione per classi dimensionali

I comuni di piccolissime dimensioni (i.e. meno di 5.000 abitanti) caratterizzano il territorio regionale ed ospitano circa il 48% della popolazione. Una percentuale esigua di comuni è di medio-piccole dimensioni, accogliendo, tuttavia, più del 18% della popolazione. Infine solo 3 comuni superano i 15.000 abitanti e rappresentano in totale il 33% circa degli abitanti.

Tabella 6 – Comuni e popolazione per classi dimensionali

| Classi dimensionali | Comuni | | Popolazione | |
|--------------------------|------------|------------|----------------|------------|
| | n. | % | n. | % |
| Meno di 5.000 abitanti | 125 | 91,91 | 149.418 | 48,13 |
| 5.001 – 15.000 abitanti | 8 | 5,88 | 56.246 | 18,12 |
| 15.001 – 30.000 abitanti | 1 | 0,73 | 21.805 | 7,02 |
| 30.001 – 50.000 abitanti | 2 | 1,47 | 82.980 | 26,73 |
| Più di 50.000 abitanti | - | - | - | - |
| TOTALE | 136 | 100 | 310.449 | 100 |

Fonte: Rielaborazione su dati ISTAT

1.5. Assetti economici

L'economia della regione Molise risulta essere in ritardo rispetto alle performance nazionali: le indicazioni del PIL pro capite collocano questa regione indietro rispetto al dato italiano sebbene, dal confronto con le regioni della stessa macroarea geografica, si posiziona appena sopra la media. Dati qualitativamente simili emergono anche per il valore aggiunto per addetto, il reddito medio dei lavoratori dipendenti e per il tasso di occupazione mentre il fatturato per addetto della regione risulta essere più basso del dato per macroarea e di quello nazionale. Il contributo dell'economia molisana alle performance nazionali e delle regioni del sud risulta estremamente modesto, lasciando emergere, nel complesso, una situazione di arretratezza.

| Tabella 7 – Assetti economici | | | |
|--|---------|--------------|------------|
| | Regione | Sud ed Isole | Italia |
| PIL (milioni di euro) | 6,233 | 382.743 | 1.680.523 |
| PIL pro capite (migliaia di euro) | 20,000 | 18,4 | 27,7 |
| Numero di imprese | 20.631 | 1.210.791 | 4.338.085 |
| Numero di addetti | 50.497 | 3.358.457 | 16.289.875 |
| Fatturato per addetto (migliaia di euro, valori medi) | 91,7 | 122,8 | 188,9 |
| Valore aggiunto per addetto (valori medi) | 28,7 | 32,1 | 44 |
| Tasso di occupazione | 51,7 | 44,0 | 58,0 |
| Reddito medio dei lavoratori dipendenti (migliaia di euro) | 19,3 | 18,1 | 22,9 |

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

1.6. Produzione dei rifiuti

Il contributo della regione Molise nella produzione di RU nazionale ed a livello di ambito geografico è relativamente limitato, i dati sulla produzione di RU pro capite annua sono notevolmente più bassi della media italiana e dell'area geografica mentre la percentuale di raccolta differenziata è ancora modesta (i.e. 27,96%) rispetto al confronto con le regioni dell'area e con il dato nazionale.

| Tabella 8 – Produzione dei rifiuti urbani | | | |
|---|-------------|---------------|----------------|
| | Regione | Sud ed Isole | Italia |
| Produzione RU totale annua (tonnellate) | 120.444,683 | 9.350.650,584 | 30.116.604,564 |
| Produzione RU pro capite annua (kg/ab.) | 387,97 | 449,96 | 497,06 |
| % di raccolta differenziata | 27,96 | 37,61 | 52,54 |

Fonte: Rapporto rifiuti urbani ISPRA 2016

2. Assetti organizzativi

L'assetto organizzativo del servizio rifiuti in Molise può essere desunto dalla lettura sistemica di più atti normativi e pianificatori.

Il Piano Regionale di Gestione Rifiuti (approvato con DCR 100/2016) *“in coerenza con l’attuale assetto normativo, fermo restando i criteri e i principi di cui agli artt. 147 e 200 del D.Lgs. 152/2006, individua prioritariamente l’intero territorio regionale quale unico Ambito Territoriale Ottimale ai fini dell’attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti”* (PRGR 2016, Parte I, Cap. 2 ‘Delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali). Il Piano non riporta alcun riferimento all’ente di governo dell’ATO regionale, che non sembra essere stato individuato.

La delimitazione degli ATO rifiuti era stata disciplinata già dalla L.R. 25/2003 il cui art. 14 individuava tre ambiti territoriali ottimali (uno corrispondente al territorio provinciale di Isernia e due ricadenti all’interno della provincia di Campobasso), in attuazione dell’art. 23 del D.Lgs. 22/1997³. Quest’ultimo (non più vigente e il cui contenuto è stato in buona parte recepito dal Codice dell’Ambiente) non prevedeva l’obbligo di istituire gli enti di governo d’ambito (già autorità d’ambito) e la stessa L.R. 25/2003 attribuiva alle Province il compito di assicurare una gestione unitaria negli ambiti territoriali ottimali e di autorizzare gestioni anche a livello sub-provinciale, purché, anche in tali ambiti sia superata la frammentazione della gestione (art. 15).

Tabella 9- Sintesi dell’assetto territoriale a livello regionale

| Denominazione ATO | Categoria dimensionale | Ente di governo | Documenti ⁴ |
|-------------------|------------------------|-----------------|------------------------|
| ATO Molise | Regionale | non individuato | - |

Per completezza informativa, è, inoltre, opportuno ricordare la Legge Regionale 27 gennaio 2016, n. 1, con la quale la Regione Molise ha disciplinato l’esercizio associato delle funzioni comunali in attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*). L’art. 4 della L.R. 1/2016 individua all’interno del territorio regionale 8 ambiti ottimali ed omogenei per l’esercizio e la gestione associata delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni, nel rispetto

³ Art. 23 D.Lgs. 22/1997:

1. *Salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le Province. In tali ambiti territoriali ottimali le Province assicurano una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predispongono piani di gestione dei rifiuti, sentiti i Comuni, in applicazione degli indirizzi e delle prescrizioni del presente decreto.*
2. *Per esigenze tecniche o di efficienza nella gestione dei rifiuti urbani, le Province possono autorizzare gestioni anche a livello sub-provinciale purché, anche in tali ambiti territoriali sia superata la frammentazione della gestione.*
3. *I comuni di ciascun ambito territoriale ottimale di cui al comma 1, entro il termine perentorio di sei mesi dalla delimitazione dell’ambito medesimo, organizzano la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità.*
4. *I comuni provvedono alla gestione dei rifiuti urbani mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall’articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n.498.*
5. *Per le finalità di cui ai commi 1, 2 e 3 le province, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, coordinano, sulla base della legge regionale adottata ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale. Nei casi in cui la forma di cooperazione sia attuata per gli effetti dell’articolo 24 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le province individuano gli enti locali partecipanti, l’ente locale responsabile del coordinamento, gli adempimenti ed i termini previsti per l’assicurazione delle convenzioni di cui all’articolo 24, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142. Dette convenzioni determinano in particolare le procedure che dovranno essere adottate per l’assegnazione del servizio di gestione dei rifiuti, le forme di vigilanza e di controllo, nonché gli altri elementi indicati all’articolo 24, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142. Decorso inutilmente il predetto termine le regioni e le province autonome provvedono in sostituzione degli enti inadempienti.*

⁴ Sono riportati in questa colonna gli atti che testimoniano l’avvenuta costituzione dell’ente di governo d’ambito (es.: convenzione, atto costitutivo, statuto, ecc.) o altra documentazione che testimonia la piena capacità dell’ente a svolgere le proprie funzioni.

delle norme e dei principi di cui al Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78. La rilevanza di tale disposizione risiede nel fatto che il citato decreto legge impone alle regioni di individuare la dimensione territoriale ottimale e omogenea in riferimento alla quale i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane) devono svolgere le funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata. Tra tali funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 14 comma 27 dello stesso D.L. 78/2010, si annovera anche *“l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi”*. In pratica, i comuni di piccole dimensioni devono ottemperare all'obbligo di gestione associata (in unione di comuni o convenzione) delle funzioni fondamentali all'interno di tali ambiti. Per i comuni di dimensioni più grandi, pur non correndone l'obbligo, la legge regionale sottolinea la possibilità di adesione a tali aggregazioni.

La norma appena citata riveste una sua rilevanza in considerazione della struttura demografica del Molise, che, come evidenziato nella Sezione 1 (si veda Tabella 6), vede ricadere il 92% dei comuni nella classe dimensionale con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Gli otto ambiti individuati dalla L.R. 1/2016 sono sintetizzati nella tabella che segue insieme con i relativi dati dimensionali e demografici.

| Tabella 10 –Ambiti territoriali per lo svolgimento in forma associata delle funzioni comunali | | | | | |
|---|------------------------|------------|------------------------------|---------------------|---------------------|
| Ambiti | Categoria dimensionale | N° comuni | Popolazione (al 01/01/17) | Superficie (kmq) | Densità (ab/kmq) |
| Alto Medio Sannio | Sub-provinciale | 45 | 42.967 | 1.364,39 | 31,4 |
| Basso Molise | Sub-provinciale | 10 | 70.264 | 541,40 | 129,7 |
| Cigno | Sub-provinciale | 14 | 21.774 | 567,07 | 38,3 |
| Cintura Campobasso | Sub-provinciale | 14 | 74.114 | 367,47 | 201,6 |
| Cintura Isernia | Sub-provinciale | 9 | 31.232 | 250,31 | 124,7 |
| Fortore | Sub-provinciale | 10 | 15.663 | 404,35 | 38,7 |
| Matese | Sub-provinciale | 17 | 25.357 | 511,18 | 49,6 |
| Volturno | Sub-provinciale | 17 | 29.078 | 454,47 | 63,9 |
| TOTALE ATO | | 136 | 310.449 | 4.460,65 | 69,5 |

Ai fini dell'organizzazione del servizio rifiuti tali ambiti potrebbero essere considerati alla stregua di bacini interni all'ATO regionale. La stessa L.R. 1/2016 (art. 4 comma 4) dispone, infatti, che non sono ammessi altri ambiti territoriali per lo svolgimento di funzioni in forma associata se non quelli individuati dalla legge regionale medesima, fatta salva la possibilità di modificarne la composizione in sede di Programma di riordino territoriale. In tal senso, si renderebbe probabilmente opportuno un coordinamento tra le disposizioni del piano di riordino territoriale di cui alla L.R. 1/2016 e la disciplina settoriale collegata alla normativa e al Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti vigente.

Si precisa, infine, che secondo l'art. 12 della L.R. 1/2016, il Programma di riordino territoriale di cui sopra ha un orizzonte triennale di riferimento a partire dal periodo 2016-2018. Non è stato rinvenuto a tal riguardo alcun documento o atto.

Box 4: Atti e documenti di riferimento

Piano Regione di Gestione Rifiuti, approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 100 del 1 marzo 2016

Legge Regionale 27 gennaio 2016, n. 1, “Funzioni e servizi comunali – Esercizio associato – Definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali – Unioni di comuni e convenzioni – Incentivi per le gestioni associate – Disposizioni in materia di Comunità montane”

Legge Regionale 7 agosto 2003, n. 25 “Norme per l’elaborazione e l’attuazione del Piano di Gestione dei Rifiuti”.

3. Assetti gestionali

3.1. Nota metodologica

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

L'analisi sugli assetti gestionali è stata svolta per 38 Comuni della regione Molise (il 27,94% dei comuni molisani), la copertura demografica corrisponde, tuttavia, al 61,48% della popolazione regionale. L'efficacia della rilevazione non risulta particolarmente elevata a causa della carenza o incompletezza di informazioni sulle gestioni dei servizi.

La rilevazione è stata effettuata fra gennaio e febbraio 2018, per cui le informazioni di seguito riportate non tengono conto di eventuali modifiche dell'assetto gestionale verificatesi più recentemente.

Le principali fonti utilizzate per la rilevazione sono gli atti e provvedimenti amministrativi dei Comuni (i.e. deliberazioni di Giunta Comunale, deliberazioni di Consiglio Comunale, determinazioni dirigenziali, etc.), i bilanci di esercizio dei gestori e, in via residuale, articoli di stampa.

3.2. Quadro complessivo della rilevazione

L'analisi sugli assetti gestionali è stata svolta per 38 Comuni della regione Molise (il 27,94% dei comuni molisani), la copertura demografica corrisponde, tuttavia, al 61,48% della popolazione regionale. La tabella che segue riporta la sintesi dell'assetto gestionale del servizio dei rifiuti per l'ATO Molise. Sono stati rilevati 24 affidamenti e 12 gestori differenti, che includono 4 casi di gestioni svolte in economia (escluse le quali si conterebbero 20 affidamenti e 8 gestori). Di seguito, i dettagli sulla mappatura effettuata.

| Tabella 11- Inquadramento gestioni | | | | | | |
|------------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------|------------------|---------------------|-----------------------|
| | N. affidamenti rilevati | N° gestori rilevati | N° comuni serviti | Copertura comuni | Popolazione servita | Copertura popolazione |
| ATO Molise | 24 | 12 | 38 | 27,94% | 190.877 | 61,48% |

Dai dati contenuti in tabella si può desumere il bacino medio di utenza per singolo gestore, nonché l'estensione media del singolo bacino di affidamento. In pratica, considerando, come detto, anche le gestioni in economia:

- un singolo gestore serve in media 15.906 abitanti e 3,17 comuni;
- un singolo affidamento è riferito, in media, ad un bacino di 7.953 abitanti e 1,58 comuni.

Se, invece, non si considerano le gestioni in economia:

- un singolo gestore serve in media 23.335 abitanti e 4,25 comuni;
- un singolo affidamento è riferito, in media, ad un bacino di 7.778 abitanti e 1,42 comuni.

I calcoli sopra riportati portano a presumere la presenza di casi in cui lo stesso gestore sia attivo su più comuni in forza di affidamenti diversi, ma tutti di livello territoriale poco esteso (per lo più comunale). Infatti, ogni singolo gestore arriva a servire un bacino d'utenza relativamente grande; tuttavia, il dato sulle

gestioni/affidamenti, al contrario, rivela che, in media, il risultato sulla popolazione e sui comuni serviti sono significativamente più modesti.

Tali deduzioni vengono approfondite nei paragrafi a seguire.

3.3. Analisi degli affidamenti

3.3.1. Modalità di affidamento e ambito territoriale

La seguente tabella mostra la distribuzione dei comuni analizzati in base alla modalità di affidamento/gestione differenziando tra:

- affidamenti disposti a terzi tramite **gara**;
- affidamenti diretti a società considerata **in house** agli enti affidanti;
- affidamento a **società mista**⁵;
- 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-Distribuzione dei comuni per modalità ed estensione territoriale dell'affidamento | | | | | | | |
|--|-------------------------------|----------|------------|-------------|--------------------|-------------------------|---------------|
| | Modalità affidamento/gestione | | | | | Estensione territoriale | |
| | Gara | In house | Soc. mista | In economia | Altro ⁶ | Comunale | Sovracomunale |
| ATO Molise | 84,21% | 2,63% | - | 10,53% | 2,63% | 60,53% | 39,47% |

Dal punto di vista della modalità di affidamento/gestione, emerge una netta prevalenza degli affidamenti tramite gara, mentre il ricorso alle gestioni *in house* o in economia risulta relativamente meno frequente.

Nel dettaglio, l'analisi delle modalità di affidamento per comune indica che per oltre l'80% dei casi rilevati è stata disposta una gara ad evidenza pubblica; il solo comune di Campobasso (2,63%) ricorre, invece, ad un affidamento diretto a società *in house* e il 10,53% corrisponde a gestioni in economia. Infine (catalogato in tabella nella categoria "altro") si rileva un affidamento diretto per ordinanza contingibile e urgente per un comune (2,63%).

Confrontando i risultati appena riportati con le omologhe elaborazioni riferite, però, non al numero di comuni, ma alla popolazione, si nota che il "peso" delle gestioni *in house* sale al 25,84%, mentre l'affidamento tramite gara si registra nel 70,96% dei casi e la gestione in economia nel 2,20%. Da tale confronto (sintetizzato nella figura 1 a seguire) possono essere tratte le seguenti conclusioni:

- le gestioni in economia rilevate corrispondono a pochi comuni con numero esiguo di residenti;

⁵ 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".

⁶ Es.: cottimo fiduciario, ordinanza contingibile e urgente, ecc.

- la gestione *in house*, al contrario, è tipica dei comuni con dimensioni rilevanti (registrata, infatti, nel capoluogo di regione).

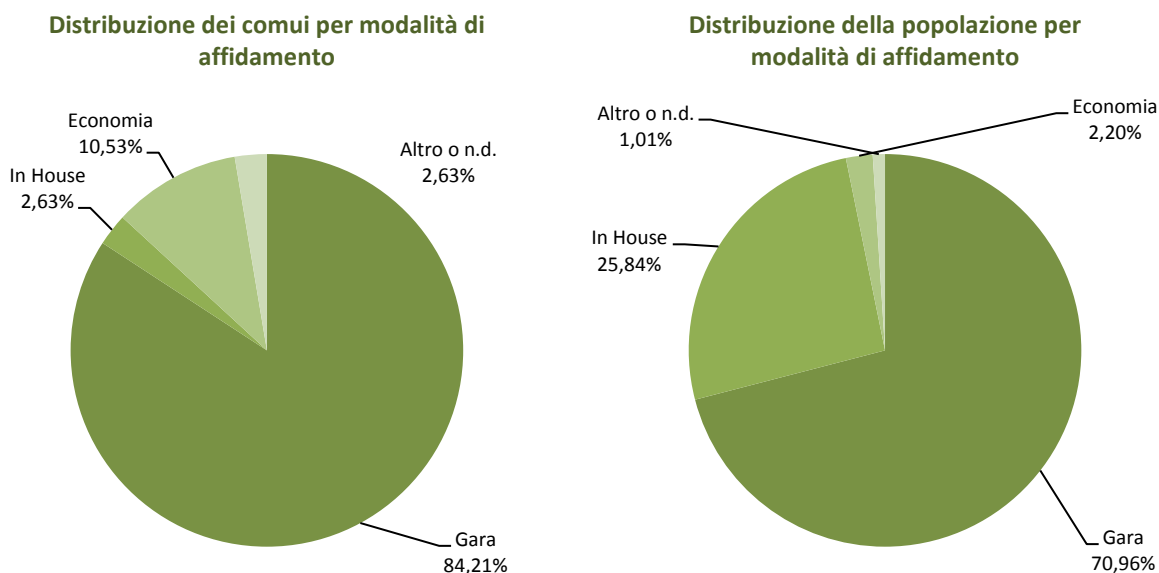


Figura 1 - Modalità di affidamento su base comunale e demografica

Infine i dati sull'estensione territoriale dell'affidamento risultano completamente rovesciati rispetto all'unità d'analisi. Il 60,53% dei comuni è interessato da un affidamento sovracomunale, mentre il restante 39,47% risulta avere una base territoriale comunale. Di contro, gli affidamenti sovracomunali interessano solo il 33,01%, quindi, la residua maggioranza è servita da gestioni comunali. Analogamente a quanto emerso per le modalità di affidamento, si desume che le gestioni comunali siano prerogativa dei comuni relativamente più grandi e popolosi (si veda ad esempio i comuni di Termoli ed Isernia) e che valga il contrario per quelli sovracomunali che, quindi, coinvolgerebbero comuni più piccoli.

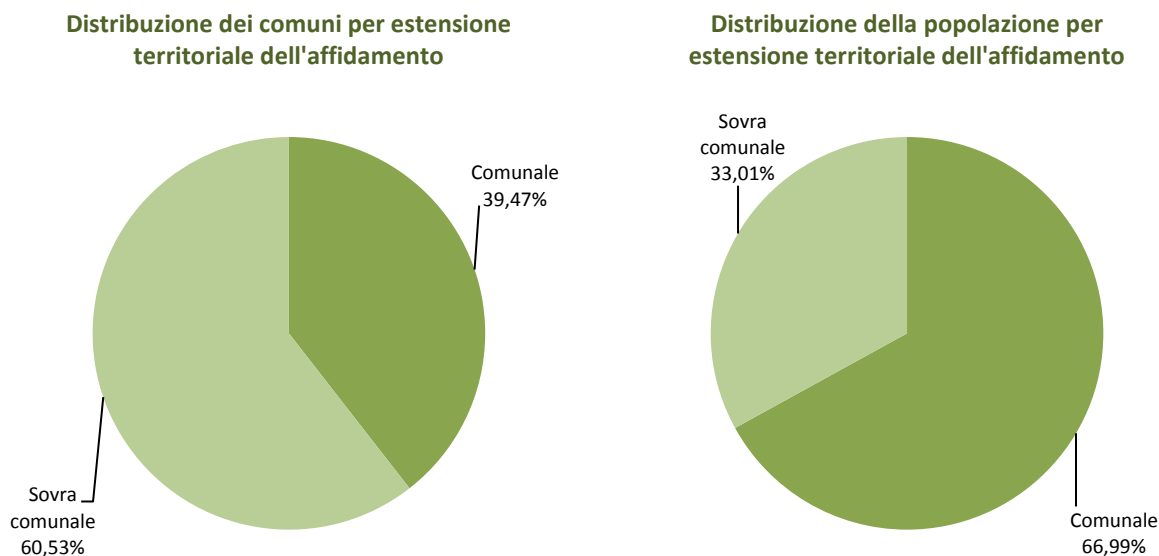


Figura 2- Estensione territoriale dell'affidamento su base comunale e demografica

Richiamando quanto riportato a conclusione della sezione 2, si ricorda che la Regione Molise, con la L.R. 1/2016 ha avviato un processo che favorisce lo svolgimento associato delle funzioni comunali, tra le quali si annoverano anche quelle relative al servizio rifiuti. A tal proposito, è interessante sottolineare che all'interno del campione di comuni analizzato ricadono enti che partecipano a due unioni di comuni. In un caso, quello dell'Unione dei Comuni del Basso Biferno, la gestione associata interessa solo otto comuni tra i dieci appartenenti al sodalizio. Nel caso, invece, dell'Unione di Comuni del Tappino, quattro comuni su cinque condividono una gestione associata insieme al comune di Riccia, che non partecipa, però all'unione di comuni. Premettendo che tale focus di analisi potrà essere oggetto di ulteriori approfondimenti sulle 8 unioni di comuni molisane (si veda tabella 5) è possibile supporre che il percorso aggregativo avviato dalla Regione Molise con la L.R. 1/2016 non stia interessando, al momento, le funzioni comunali riferite al servizio rifiuti, vista la gestione del servizio ancora piuttosto frammentata, non in linea con i principi di riordino desunti dall'assetto normativo vigente. Si ricorda, tra l'altro, quanto già evidenziato nella sezione 2, in merito alla mancata individuazione dell'ente di governo dell'ATO regionale rifiuti, che dovrebbe, invece, rappresentare l'unico elemento accentrante di dette funzioni comunali.

3.3.2. Analisi temporale degli affidamenti

I dati sul timing degli affidamenti rivelano che i comuni sono distribuiti in modo perfettamente omogeneo nei tre intervalli di tempo qui considerati e, dunque, che il 30% sono di recente definizione (i.e. 2016-2018). Per il 71,05% dei comuni, la scadenza degli affidamenti ricade nel periodo 2015-2018, solo il 13,15% nel periodo 2019-2022 e meno del 3% oltre questa data. Questi dati riflettono, quindi, le numerose gestioni in forza di proroghe che interessano 19 comuni nella regione. Infine la durata degli affidamenti è relativamente breve: il 39,47% dei comuni ha affidato il servizio per un periodo non superiore ai tre anni mentre il 47,37% per un intervallo compreso tra i 4 ed i 7 anni.

| Tabella 13- Timing degli affidamenti | | | |
|--------------------------------------|---------------|---------------|----------------------|
| | | Numero Comuni | Dato Percentuale (%) |
| Anno inizio | 2008-2011 | 11 | 28,95 |
| | 2012-2015 | 11 | 28,95 |
| | 2016-2018 | 11 | 28,95 |
| | n.d. | 5 | 13,15 |
| | Totale | 38 | 100 |
| Anno fine | 2015-2018 | 27 | 71,05 |
| | 2019-2022 | 5 | 13,15 |
| | Oltre il 2022 | 1 | 2,63 |
| | n.d. | 5 | 13,15 |
| | Totale | 38 | 100 |
| Durata in anni | 1-3 | 15 | 39,47 |
| | 4-7 | 18 | 47,37 |
| | n.d. | 5 | 13,15 |
| | Totale | 38 | 100 |

3.4. Caratteristiche dei gestori

In questa sezione è riportato un approfondimento sulle caratteristiche dei gestori rilevati. Sono stati identificati 8 differenti gestori affidatari del servizio⁷. Tra questi, figura una società *in house* mentre la maggioranza dei gestori è aggiudicataria del servizio tramite gara. Infine, i gestori svolgono tutti i segmenti del servizio qui considerati (i.e. raccolta, trasporto e spazzamento).

| Tabella 14- Gestori rilevati | | | | |
|-------------------------------------|-----------------------------|----------------|------------------|----------------------|
| Gestore | Modalità di affidamento | Comuni serviti | Abitanti serviti | Segmento di servizio |
| Ecogreen S.R.L. | Gara | 11 | 17.929 | RST |
| GreenEcology S.R.L. | Gara | 2 | 4.206 | RST |
| S.E.A. - SERVIZI E AMBIENTE S.P.A. | In house | 1 | 49.320 | RST |
| S.O.G.E.S.I. S.R.L. | Gara | 3 | 5.429 | RST |
| Smaltimenti Sud S.R.L. | Gara | 5 | 30.885 | RST |
| TEKNEKO SISTEMI ECOLOGICI S.R.L. | Gara | 10 | 43.334 | RST |
| Teramo Ambiente S.P.A. | Gara | 1 | 33.660 | RST |
| Trasmoter snc di D'Onofrio & Pirici | Diretto (ord. cont. e urg.) | 1 | 1919 | R |
| ATO Molise | | 34 | 186.682 | |

⁷ Rispetto al numero riportato in tabella 11, non vengono qui prese in considerazione le 4 gestioni in economia che sommano complessivamente 4.195 abitanti.

3.4.1. Classe dimensionale e tipologia di servizio

L'analisi della classe dimensionale⁸ dei gestori affidatari del servizio si basa su un campione di 7 società per le quali è stato possibile reperire i dati. Di queste, 5 sono di medie dimensioni e le restanti 2 di piccola entità. In termini percentuali, quindi, il campione considerato è costituito per il 71,43% ed il 28,57% da gestori rispettivamente di medie e piccole dimensioni. Non sono state rilevati gestori di dimensioni grandi o micro.

| Tabella 15 – Analisi per classe dimensionale | | |
|--|-----------------|--------------------|
| | Valori assoluti | Valori percentuali |
| Grande | - | - |
| Media | 5 | 71,43% |
| Piccola | 2 | 28,57% |
| Micro | - | - |
| TOTALE | 7 | 100% |

Dall'analisi della tipologia di servizio⁹ svolto dal gestore, emerge che tutti i soggetti attivi nella regione sono monoservizio, ovvero operano nel solo settore dell'igiene urbana. Non sono invece stati rilevati gestori multiservizi/multiutility.

⁸ 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.

⁹ 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.

APPENDICE – Cronologia dell’evoluzione normativa e dell’assetto gestionale

| | | | | | | |
|-----------------------|--------------------------------------|---|---|---|------|--|
| ASSETTO NORMATIVO | L.R. 25/2003 Delimitazione ATO | | L.R. 1/2016 Individuazione 8 ambiti omogenei | | | |
| | ANNO | 2003 | 2008 | 2016 | 2018 | 2019 |
| ASSETTO GESTIONALE | | Evidenza sull’inizio degli affidamenti meno recenti Gestione frammentata | | 2015-2018 Scadenza degli affidamenti per il 71,05% dei comuni | | Dal 2019 Scadenza degli affidamenti per il 15,78% dei comuni |
| | | | | | | |