



MONITOR - RIFIUTI SICILIA

La gestione dei rifiuti della Regione Sicilia presenta numerose problematiche riconducibili agli assetti normativi e organizzativi, in relazione ai ritardi nella fase applicativa, e alla diffusa frammentazione che impedisce il conseguimento di adeguati livelli di qualità e di efficienza del servizio.

La scarsa tendenza all'aggregazione dimensionale emerge già dall'analisi degli assetti organizzativi: il territorio siciliano risulta, infatti, suddiviso in ben 18 ATO, 15 dei quali di estensione sub-provinciale. Tali ambiti non rappresentano, inoltre, l'unica dimensione organizzativa sul territorio: ai comuni è, infatti, offerta la possibilità di costituire sub-ambiti (Aree di Raccolta Ottimali, ARO) per l'organizzazione dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto. Tale possibilità, che ha coinvolto oltre il 40% dei comuni siciliani, con ricadute anche sull'efficienza amministrativa, vista la sovrapposizione di funzioni tra enti d'ambito ed enti locali e il conseguente proliferare delle stazioni appaltanti. Alle Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti (SRR) è, infatti, attribuita la funzione di ente di governo dei rispettivi ATO, incluso l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Nel caso di costituzione di ARO e conseguente gestione disgiunta dei servizi di igiene urbana e di recupero e smaltimento, l'affidamento del segmento a monte del processo è una funzione in capo ai comuni del corrispondente ambito di raccolta ottimale. Da enfatizzare, inoltre, la forma giuridica degli enti d'ambito siciliani. Le SRR, infatti, pur essendo i soggetti attraverso i quali i comuni esercitano una propria funzione fondamentale (pertanto, non delegabile), sono costituite sotto forma di società di capitali, unico caso in Italia dopo la soppressione delle vecchie autorità d'ambito.

Le inefficienze del disegno teorico-normativo risultano per di più aggravate da un perenne stato di transizione emergenziale. L'assetto di governance non ancora entrato a regime (molte SRR non risultano pienamente operative) si appresta ad essere nuovamente riformato, essendo in discussione un disegno di legge che prevede il superamento degli attuali ATO e enti di governo.

Le criticità rilevate sotto il profilo dell'organizzazione del servizio non sono mitigate dall'assetto gestionale che appare, di conseguenza, molto frammentato e lontano dal modello di gestione unitaria. Gli affidamenti rilevati, anche quando interessano gli stessi gestori, sono prevalentemente comunali: i bacini d'affidamento, sia per utenza che per numero di comuni coinvolti, risultano notevolmente più ridotti rispetto al bacino d'utenza servito in media da ogni gestore. La prevalenza di affidamenti tramite gara a evidenza pubblica, anche per piccoli comuni, rileva una moltiplicazione

dei costi amministrativi e un allungamento dei tempi per la razionalizzazione del settore. Peraltro, l'esame degli affidamenti evidenzia situazioni estremamente eterogenee che riflettono una forte disparità tra i diversi ATO: a titolo esemplificativo, si cita l'affidamento ad un unico gestore a livello di ATO nella Provincia Sud di Catania e la gestione del servizio nell'ATO Caltanissetta Provincia Sud, dove un medesimo gestore opera in base a ben sette diversi affidamenti attribuiti tramite gara.

Il tessuto industriale del settore, composto in prevalenza da società di medie dimensioni, è caratterizzato da operatori unicamente specializzati nel servizio di gestione dei rifiuti, segnalando potenziali benefici legati alle economie di specializzazione.

Il confronto tra le caratteristiche dei gestori, la numerosità e la tipologia di affidamenti e l'assetto gestionale lascia emergere forti difficoltà nell'aggregazione tra domanda e offerta, che ancora oggi segue principi lontani da quelli consolidati dalla normativa nazionale.

Le caratteristiche del territorio non rappresentano di per sé un ostacolo alla gestione efficiente del servizio; piuttosto possono influenzare la pianificazione a valle della filiera. Le carenze dell'assetto infrastrutturale possono determinare un aggravio dei costi soprattutto per il trasporto dei rifiuti, spiegando solo parzialmente alcune inefficienze.

Inoltre, le performance economiche non giustificano i dati sulla produzione dei rifiuti e quelli decisamente insoddisfacenti rispetto ai livelli di raccolta differenziata, i più bassi a livello regionale.

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

**AMBITI
TERRITORIALI
OTTIMALI ED
ENTI DI
GOVERNO**



Le funzioni di ente di governo di ciascuno dei 18 ATO siciliani (15 dei quali hanno dimensione sub-provinciale) sono attribuite alle Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti (SRR), società di capitali di proprietà, pro-quota, degli enti territoriali ricadenti in ciascun ambito. Tale modello amministrativo-istituzionale non risulta ancora entrato a regime, riscontrandosi ritardi nella piena operatività delle SRR, con particolare riferimento ai 6 ATO ricadenti nei territori provinciali di Palermo, Messina, Agrigento e Siracusa,¹ per i quali è stato disposto dalla Regione anche la nomina di un commissario straordinario per le procedure di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

A tal proposito è necessario sottolineare che, sebbene le funzioni in materia di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti competano alle SRR, secondo la normativa regionale i comuni possono procedere direttamente, in forma singola o associata, all'affidamento del servizio igiene urbana, purché il bacino di riferimento (Area di Raccolta Ottimale, ARO), debitamente approvato dalla Regione, raggiunga un'utenza minima di 5.000 abitanti. L'analisi degli atti regionali ha permesso di rilevare la costituzione di 70 ARO che coinvolgono, nel complesso, 168 comuni.

Al momento di chiudere il presente documento, risulta in discussione presso l'Assemblea Regionale siciliana il disegno di legge regionale n. 290 denominato "Riforma degli ambiti territoriali ottimali e nuove disposizioni per la gestione integrata dei rifiuti". Obiettivo del provvedimento, proposto dalla Giunta Regionale, è il ridisegno della governance del settore che includa l'ottimizzazione del numero degli ATO e delle funzioni di governo degli stessi.

¹ Si tratta degli ATO Agrigento Provincia Ovest, Agrigento Provincia Est, Messina Area metropolitana, Palermo Area metropolitana, Palermo Provincia Est e Ragusa Provincia (fonte: nota dell'Assessore Regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità prot. n. 13527 del 27 marzo 2019).

**NORMATIVA
REGIONALE E
PRINCIPALI ATTI
AMMINISTRATIVI**

- Legge Regionale 8 aprile 2010, n. 9 *Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati*.
- Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 531 del 4 luglio 2012 *Piano d'individuazione di bacini territoriali ottimali di dimensione diversa da quella Provinciale ex art. 5 comma 2 e 2 bis LR 9/2010*.

**STATO DELLA
PIANIFICAZIONE
D'AMBITO**

- Con D.G.R. n. 526 del 20 dicembre 2018 la Giunta Regionale siciliana ha adottato la proposta di Piano regionale per la gestione dei rifiuti (PRGR). In sede di VAS, il Ministero dell'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare, con nota del 19 marzo 2019, ha posto una serie di osservazioni in corso di recepimento.
- La situazione relativa ai piani d'ambito è riassunta nel quadro che segue.

ATO	Anno di adozione/aggiornamento
ATO Agrigento Provincia Est	2016
ATO Agrigento Provincia Ovest	n.r.
ATO Caltanissetta Provincia Nord	n.r.
ATO Caltanissetta Provincia Sud	n.r.
ATO Catania area metropolitana	2017
ATO Catania Provincia Nord	2016
ATO Catania Provincia Sud	2013
ATO Enna Provincia	2015
ATO Isole Eolie	n.r.
ATO Messina area metropolitana	2019
ATO Messina Provincia	2018
ATO Palermo area metropolitana	2014
ATO Palermo Provincia est	2015
ATO Palermo Provincia Ovest	2014
ATO Ragusa Provincia	2014
ATO Siracusa Provincia	2018
ATO Trapani Provincia Nord	2016
ATO Trapani Provincia Sud	2016

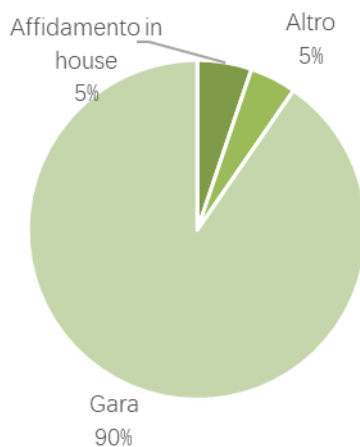
**QUADRO
COMPLESSIVO
DELLE GESTIONI**

L'analisi degli assetti gestionali del servizio di raccolta dei rifiuti rileva uno scenario caratterizzato da forte frammentazione: le numerose gestioni comunali sono spesso affidate allo stesso gestore, attivo in altri territori anche all'interno dello stesso ATO. La quasi totalità dei comuni, e in particolare quelli di piccole dimensioni, ha affidato il servizio tramite procedura a evidenza pubblica; diversamente, per i comuni più grandi si rileva una prevalenza di gestioni in house. Si segnala, inoltre, che molti gestori svolgono il servizio in forza di gestioni affidate ad associazioni e raggruppamenti temporanei d'impresa. Il bacino d'utenza di ogni gestore, superiore a quello dell'affidamento, è pari in media a 100.772 utenti e copre circa 3 comuni, denotando un marcato disallineamento tra il dato demografico e comunale.

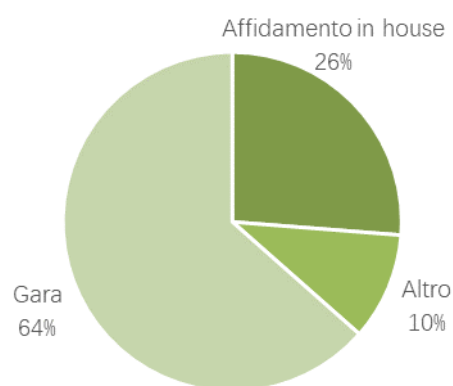
Campione di riferimento: 35% dei comuni, 80% della popolazione regionale

Ambito Territoriale Ottimale	Gestioni affidate		
	N. Gestori	Comuni	Abitanti
ATO Agrigento Provincia Est	5	17	279.954
ATO Agrigento provincia Ovest	2	2	59.768
ATO Caltanissetta Provincia Nord	2	2	86.018
ATO Caltanissetta Provincia Sud	1	7	142.159
ATO Catania area metropolitana	8	25	730.241
ATO Catania Provincia Nord	5	6	164.203
ATO Catania Provincia Sud	1	15	140.620
ATO Enna Provincia	6	7	105.722
ATO Isole Eolie	1	1	12.753
ATO Messina area metropolitana	4	5	317.926
ATO Messina Provincia	1	1	12.531
ATO Palermo area metropolitana	6	12	847.947
ATO Palermo Provincia est	2	2	40.454
ATO Palermo Provincia Ovest	3	3	75.299
ATO Ragusa Provincia	4	7	285.077
ATO Siracusa Provincia	6	10	335.210
ATO Trapani Provincia Nord	3	12	289.160
ATO Trapani Provincia Sud	4	4	105.831
Totale Regionale	40	138	4.030.873

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO²



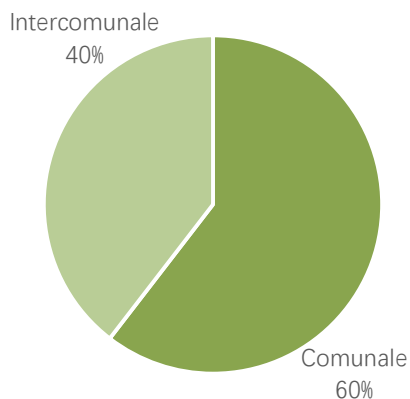
Su base comunale



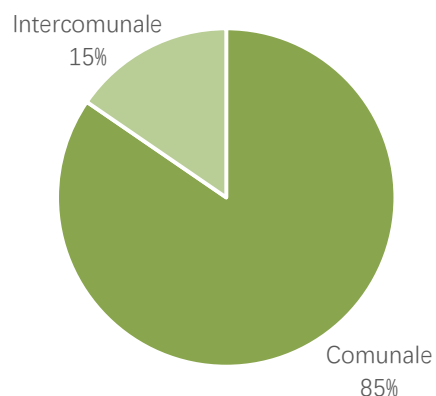
Su base demografica

ESTENSIONE TERRITORIALE DEGLI AFFIDAMENTI

L'ambito territoriale degli affidamenti è, per il 60% dei comuni, su base comunale, coincidente con la dimensione dell'ARO. Si rileva come le stesse evidenze analizzate sotto il profilo dell'utenza demografica suggeriscono che l'ambito comunale interessi le realtà più grandi (85%) mentre gli affidamenti intercomunali coinvolgano comuni meno popolosi.



Su base comunale

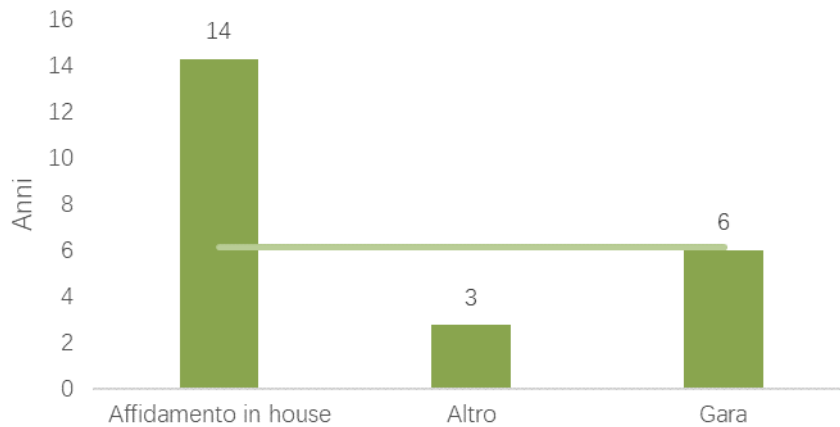


Su base demografica

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

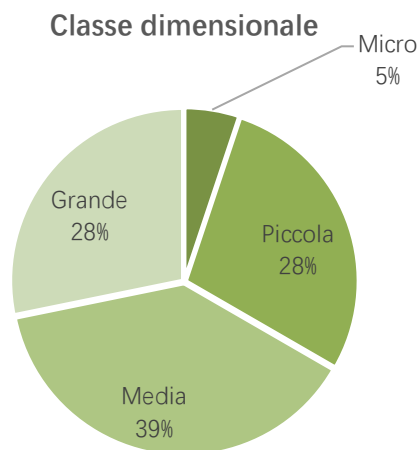
**DURATA MEDIA
DEGLI
AFFIDAMENTI
PER MODALITÀ
DI GESTIONE**

La durata media degli affidamenti, pari a circa sei anni, coincide con quella delle gestioni affidate a seguito di procedura a evidenza pubblica. L'orizzonte temporale degli affidamenti in house providing risulta più ampia, coerente con un'adeguata pianificazione degli investimenti.



**CARATTERISTICHE DEI
GESTORI**

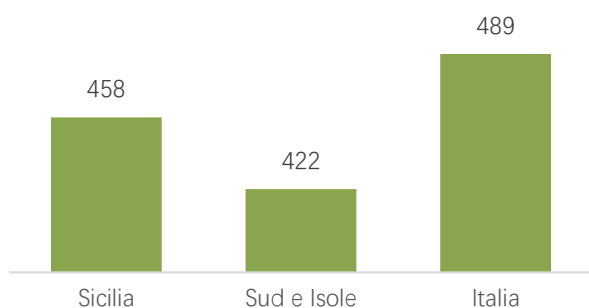
La totalità dei gestori rilevati risulta attivo nel solo settore dell'igiene urbana; sotto il profilo dimensionale, si rileva una prevalenza di società medie, seguite in eguale misura da operatori grandi e piccoli; solo il 5% dei gestori risulta di dimensioni micro.



**PRODUZIONE DEI
RIFIUTI E
RACCOLTA
DIFFERENZIATA**

La produzione pro capite dei rifiuti urbani nella Regione è superiore al dato registrato nella circoscrizione geografica di riferimento e inferiore alla media nazionale. I dati sulla raccolta differenziata rilevano la percentuale più bassa registrata a livello regionale: il gap con la media della macroarea è pari a 22 punti percentuali mentre il differenziale con il dato nazionale supera i 33 punti.

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



**Percentuale di
raccolta differenziata - 2017**

