

I DATI SULLA GESTIONE DEI
RIFIUTI URBANI IN ITALIA

GREEN book

Estratto
Analisi dei bandi di gara

2022

COORDINAMENTO

Francesca Mazzarella

Luca Mariotto

GRUPPO DI LAVORO

Edoardo Agostini

Andrea Bordin

Andrea Di Piazza

Alessandro Fessina

Rita Mileno

Bernardo Piccioli Fioroni

Riccardo Viselli

CONTRIBUTI ESTERNI

Valeria Frittelloni (ISPRA)

Andrea Massimiliano Lanz (ISPRA)

Costanza Mariotta (ISPRA)

Gabriella Aragona (ISPRA)

Il presente testo è stato estratto dal Capitolo 5 del Green Book 2022

GRAFICA E STAMPA

Pubblimedia srl

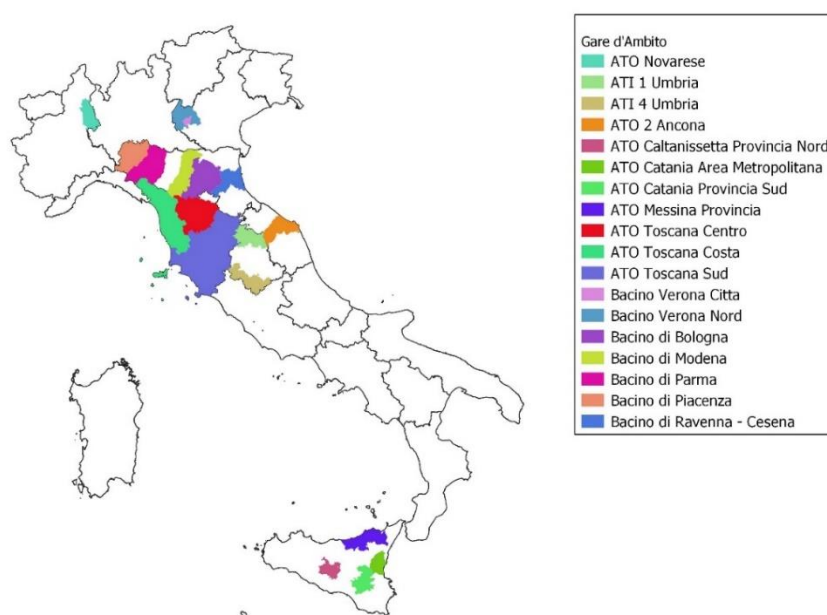
Analisi dei bandi di gara

L'Osservatorio gare di *Utilitatis* raccoglie e analizza i bandi per l'affidamento dei servizi di igiene urbana banditi da Comuni, Province, unioni di Comuni, consorzi e autorità d'ambito. La banca dati è attiva dal 2004 e conta oltre 3.000 bandi di gara relativi sia all'affidamento dell'intero ciclo integrato di gestione dei rifiuti, sia ad affidamenti di singole fasi del servizio. Secondo le disposizioni normative l'affidamento dei servizi di igiene urbana deve essere effettuato dall'Ente di governo dell'ambito con il fine di sviluppare economie di scala, di superare la frammentazione territoriale e di razionalizzare il numero degli operatori.

Gare d'ambito

Secondo le attuali disposizioni normative, l'affidamento dei servizi di igiene urbana deve essere effettuato dall'Ente di governo dell'ambito per una dimensione territoriale, di norma, non inferiore al territorio provinciale, con possibilità di deroghe espressamente motivate (art. 3-bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138) nell'ottica del raggiungimento di economie di scala, del superamento della frammentazione territoriale e della razionalizzazione del numero di operatori.

FIGURA 1| TERRITORI INTERESSATI DALLE GARE D'AMBITO IN ITALIA



Fonte: Elaborazioni *Utilitatis* su bandi di gara

In Italia sono state bandite 18 gare d'ambito e si concentrano in solo 7 regioni (FIGURA 1): di queste 11 hanno completato l'iter procedurale individuando il gestore, mentre le restanti risultano in corso o annullate. Le gare d'ambito analizzate non sono omogenee, in quanto differiscono nell'oggetto dell'affidamento, nella durata e nel tipo di procedura utilizzata. Questo conferma le difficoltà e i ritardi nella standardizzazione delle modalità di gestione dei servizi di igiene urbana a livello nazionale.

Nella TABELLA 1 sono riepilogate le caratteristiche principali delle singole gare bandite dalle autorità d'ambito per aree territoriali coincidenti a quelle dell'intero ATO o sub-ATO.

TABELLA 1 | GARE D'AMBITO E DI SUB-AMBITO

Ente d'Ambito	Anno di gara	Ripartizione geografica	Numero Comuni	Oggetto	DURATA (anni)	Procedura di Gara	Stato Gara	Popolazione di riferimento	Importo [Mln€]
SRR CATANIA AREA METROPOLITANA	2021	Isole	1	Raccolta	7	Aperta	aggiudicata	296.266	79
ATERSIR (per bacino Bologna)	2020	Nord-est	50	Ciclo integrato	15	Aperta	In corso	918.336	1.814
Consorzio di Bacino Basso Novarese di Novara	2020	Nord-est	38	Raccolta	9	Aperta	aggiudicata	220.489	96
ATERSIR (per bacino "pianura e montagna modenese")	2019	Nord-est	32	Ciclo integrato	15	Aperta	in corso	492.505	934
SRR MESSINA PROVINCIA	2019	Isole	16	Raccolta	7	Aperta	aggiudicata	30.461	19
SRR ATO3 CALTANISSETTA PROVINCIA NORD	2019	Isole	13	Raccolta	3	Aperta	aggiudicata	40.155	15
ATERSIR (per bacino Piacenza)	2018	Nord-est	46	Ciclo integrato	15	Aperta	in corso	283.610	505
ATERSIR (per bacino Ravenna - Cesena)	2018	Nord-est	35	Ciclo integrato	15	Aperta	aggiudicata	604.471	1.234
ATERSIR (per bacino Parma)	2017	Nord-est	44	Ciclo integrato	15	Aperta	in corso	422.073	813
COMUNE DI VERONA	2016	Nord-est	1	Raccolta	15	Ristretta	revocata	257.353	665
PROV. PESARO E URBINO (per ATO2 Ancona)	2016	Centro	31	Avvio a recupero / Smaltimento	15	Aperta	aggiudicata	174.726	4
ATO N. 1 UMBRIA	2015	Centro	14	Ciclo Integrato	15	Ristretta	in corso	131.404	344
ATO Catania Provincia Sud	2015	Isole	15	Raccolta + scelta socio privato	7	Aperta	aggiudicata	141.627	85
ATO N. 4 UMBRIA	2013	Centro	32	Ciclo Integrato	15	Aperta	aggiudicata	226.066	394
ATO TOSCANA CENTRO	2012	Centro	69	Ciclo Integrato	20	Ristretta	aggiudicata	1.525.616	5.503
ATO TOSCANA COSTA	2011	Centro	74	Ciclo Integrato + scelta socio privato	20-25	Dialogo competitivo	annullata	1.270.424	Nd
ATO TOSCANA SUD	2010	Centro	106	Raccolta	20	Ristretta	aggiudicata	897.885	2.717

Fonte: Elaborazioni *Utilitatis* su bandi di gara

Analisi bandi di gara

All'interno del presente estratto si analizzano le gare bandite dal 2014 al 2021, integrando le valutazioni contenute nelle precedenti edizioni del *Green Book*. Rispetto alla precedente edizione, sono state analizzate ulteriori 457 gare, pubblicate dal 2020 al 15 novembre del 2021, che hanno coinvolto una popolazione pari a 10.906.529 abitanti. Nella tabella 2 sono raccolti i bandi di gara analizzati dall'Osservatorio, classificati in base alla durata dell'affidamento (in anni) e al periodo di riferimento. Le gare sono inoltre state suddivise in bienni e l'analisi è stata articolata in funzione di:

- durata dell'affidamento;
- numero di Comuni coinvolti nel singolo bando di gara;
- servizio oggetto di gara;
- area geografica

TABELLA 2 | BANDI DI GARA DAL 2014 AL 2021

Anni di affidamento	2014-2015	2016-2017	2018-2019	2020-2021*	Totale	% gare
1	151	66	87	70	374	17,9%
2	112	128	125	98	463	22,1%
3	121	87	89	97	394	18,8%
4	21	19	17	22	79	3,8%
5	152	101	84	122	459	21,9%
6	27	22	4	4	57	2,7%
7	72	57	24	36	189	9,0%
8	2	10	4	3	19	0,9%
9	12	10	1	2	25	1,2%
10	6	2	2	-	10	0,5%
12	-	1	1	-	2	0,1%
15	4	4	3	2	13	0,6%
20 e oltre	2	4	1	1	8	0,4%
Totale	682	511	442	457	2.092	

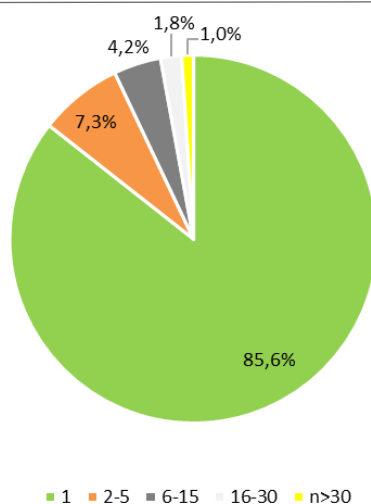
* Per il 2021 sono state raccolte le gare per il periodo che va dal 01/01 al 15/11.

Fonte: Elaborazioni *Utilitatis* su bandi di gara

La durata media più frequente è quella biennale (22,1% del totale delle gare analizzate), seguita da vicino dagli affidamenti a 5 anni (21,9%) e a 3 anni (18,8%). Le gare con una durata maggiore sono le meno frequenti.

Passando ad analizzare il numero dei Comuni interessati dai bandi di gara, nella figura 2 sono rappresentate le quote delle classi di numerosità dei Comuni all'interno del campione.

FIGURA 2 | DISTRIBUZIONE DELLE GARE PER CLASSI DI NUMERO DI COMUNI INTERESSATI [2014-2021]



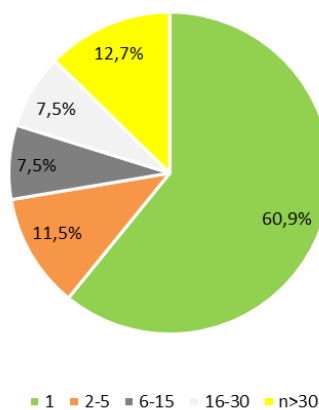
Fonte: Elaborazioni *Utilitatis* su bandi di gara

L'85,6% delle gare viene bandita per affidare il servizio di igiene urbana in un singolo Comune (1.814 bandi), mentre per l'affidamento della gestione del servizio in territori che comprendono dai 2 ai 5 Comuni sono state rilevate 154 gare, pari al 7,3% del totale. Gli affidamenti che hanno

interessato più di 5 Comuni sono 147: nel dettaglio 88 sono le gare che coinvolgono dai 6 ai 15 Comuni (4,2%), 39 quelle che coinvolgono dai 16 ai 30 Comuni (1,8%) e infine sono 20 le gare che bandiscono la gestione del servizio di igiene urbana in territori che comprendono oltre 30 Comuni (1%).

In termini di popolazione interessata dai bandi di gara relativamente alle classi del numero di Comuni interessati dai bandi, si osserva come più della metà della popolazione interessata dai bandi dal 2014 al 2021 (il 60,9%) sia interessata da bandi che coinvolgono un solo Comune. I bandi che interessano da 2 a 5 Comuni hanno coinvolto l'11,5% della popolazione, mentre le percentuali di popolazione coinvolta da bandi riferiti a un numero di Comuni che va dai 6 ai 15 e dai 16 ai 30 sono pari entrambi al 7,5%. Per i bandi che di gara che interessano più di 30 Comuni la popolazione coinvolta è pari al 12,7% (FIGURA 3).

FIGURA 3 | POPOLAZIONE DEI COMUNI INTERESSATI DAI BANDI [2014-2021]



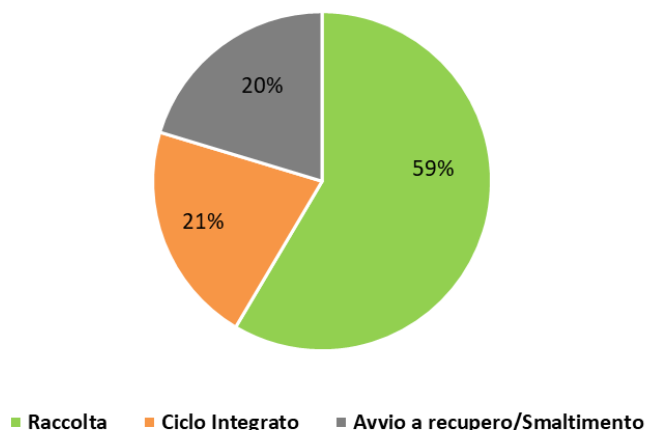
Fonte: Elaborazioni *Utilitatis* su bandi di gara

L'analisi dimostra che le gare vengono ancora bandite in maggioranza per affidare i servizi di singoli Comuni. L'evidenza è in linea con le passate edizioni del *Green Book* ed è dovuta principalmente alla mancata operatività degli Enti di governo dell'ambito, che a sua volta è causata alcune volte a una incompleta adesione dei Comuni agli stessi Enti di governo dell'ambito, oltre alla mancata individuazione degli ambiti territoriali stessi. Da questa situazione di paralisi della governance scaturisce l'assenza di una adeguata pianificazione d'ambito, strumento essenziale per la presentazione della documentazione di supporto per le procedure di evidenza pubblica.

La FIGURA 4 mostra l'analisi dei bandi di gara per i rifiuti suddivisi per tipologia di servizio oggetto di gara, classificati nelle seguenti categorie:

- a) Raccolta: include gli affidamenti per la raccolta, lo spazzamento e il trasporto.
- b) Ciclo integrato: include le gare per l'affidamento sia delle fasi di raccolta e spazzamento sia di quelle relative ai servizi di avvio a recupero e smaltimento.
- c) Avvio a recupero/smaltimento: include le gare per l'affidamento dei servizi di avvio a recupero e smaltimento.

FIGURA 4 | DISTRIBUZIONE DEI BANDI DI GARA PER OGGETTO DELL’AFFIDAMENTO [2014-2021]



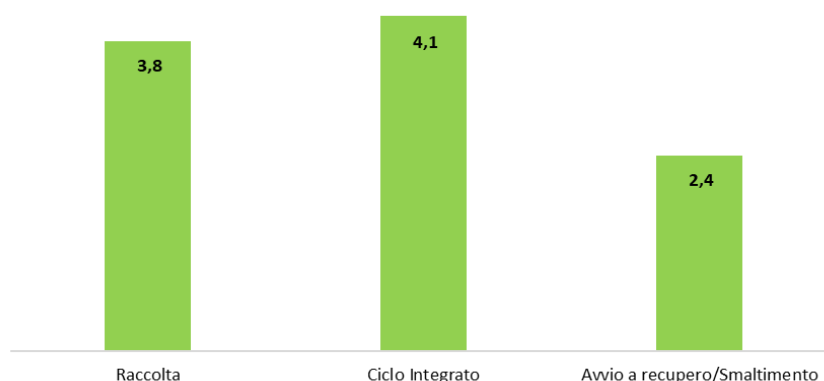
Fonte: Elaborazioni *Utilitatis* su bandi di gara

I bandi analizzati dal 2014 ad oggi forniscono indicazioni riguardo l’oggetto del servizio dell’affidamento, mostrando una netta superiorità nel numero di gare indette per l’affidamento dei servizi di raccolta (59% dei bandi censiti, in calo di 2 punti percentuali rispetto al periodo 2014-2019). Le gare per l’affidamento del ciclo integrato rappresentano il 21% (in aumento rispetto al 18% del periodo 2014-2019), mentre i servizi di avvio a recupero e smaltimento hanno riguardato il 20% dei bandi.

Da questo approfondimento si può anche intuire che la maggior parte degli affidamenti del servizio di avvio a recupero e smaltimento avviene con trattativa privata e quindi senza gara, a causa della mancanza di concrete condizioni di concorrenza nel mercato nazionale, in cui sono invece presenti condizioni di monopolio e oligopolio.

Analizzando la durata media per tipologia di servizio affidato si nota come l’affidamento del ciclo integrato risulti il più longevo, con una durata media superiore ai 4 anni, mentre per il servizio di raccolta la durata media è di 3,8 anni. Inferiore invece la durata media degli affidamenti per i servizi di avvio a recupero e smaltimento, pari a 2,4 anni (FIGURA 5).

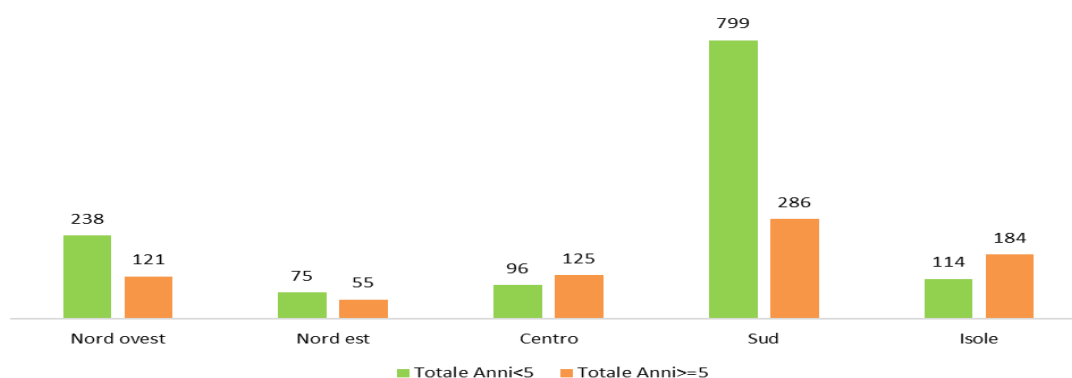
FIGURA 5 | DURATA MEDIA DEGLI AFFIDAMENTI PER OGGETTO DEL BANDO [2014-2021]



Fonte: Elaborazioni *Utilitatis* su bandi di gara

L'analisi sulla distribuzione geografica dei bandi (FIGURA 6) evidenzia una differenza profonda all'interno del Paese, con il Mezzogiorno che conta ben 1.385 gare bandite nel periodo analizzato, su un totale nazionale di 2.086 (il 66% delle gare analizzate è stato bandito da regioni del Sud o delle Isole), con una durata tendenzialmente inferiore ai 5 anni. Ben diversa la situazione al Nord, dove si contano 482 bandi, il 23% del totale. Questa situazione è dovuta a una ridotta presenza di aziende pubbliche nel Mezzogiorno, che riduce la possibilità per gli Enti Locali di ricorrere a gestioni *in-house*, rendendo di fatto una scelta obbligata per le amministrazioni locali l'affidamento dei servizi inerenti alla gestione dei rifiuti urbani tramite gara.

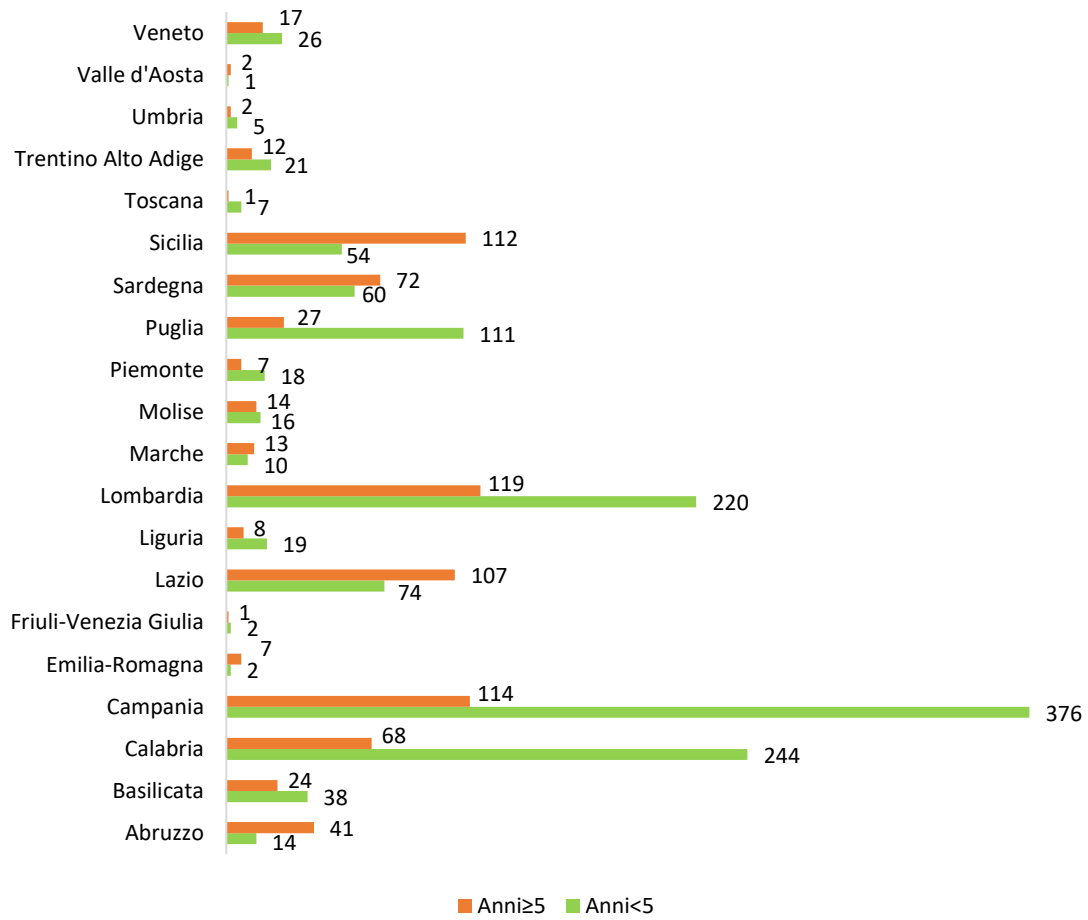
FIGURA 6 | DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI GARE PER AREA GEOGRAFICA E DURATA DEGLI AFFIDAMENTI [2014-2021]



Fonte: Elaborazioni *Utilitatis* su bandi di gara

Complessivamente, Campania (490), Calabria (312) e Lombardia (339) fanno registrare il maggior numero di gare espletate nel periodo 2014-2021. Andando ad analizzare la lunghezza dei bandi si può notare come i bandi con una durata inferiore ai 5 anni si concentrano in Calabria (244), Campania (376), Lombardia (220) e Puglia (111). Le Regioni con la maggioranza delle gare indette con una durata pari o superiore ai 5 anni sono invece Lazio (107) e Sicilia (112) (FIGURA 7).

FIGURA 7 | NUMERO DI GARE PER REGIONE E DURATE DEGLI AFFIDAMENTI [2014-2021]



Fonte: Elaborazioni *Utilitatis* su bandi di gara

