**Indice**

1. **Introduzione**
2. **Lo scenario competitivo**
   1. Il quadro dei maggiori player
   2. Gli investimenti
   3. Il segmento della selezione e valorizzazione
3. **Le tendenze strategiche**
   1. Le operazioni straordinarie
   2. Le strategie e i modelli prevalenti
4. **La gestione dei rifiuti nei principali Paesi europei:  
   regolazione e struttura industriale**
   1. La produzione e le modalità di gestione dei rifiuti
   2. Il quadro normativo e istituzionale
   3. La struttura del settore del waste management
5. **Gli scenari futuri e una strategia nazionale   
   di waste management**
   1. L’evoluzione del sistema italiano
   2. Gli scenari al 2030
   3. Una strategia nazionale per i rifiuti
6. **Introduzione**

Il settore italiano della gestione dei rifiuti sta attraversando una delicata fase di transizione, caratterizzata, da un lato, dalla crescita dei player industriali e, dall’altro, dal persistere di criticità nel quadro normativo e di governance. Aggregazioni, razionalizzazioni e casi di eccellenza nell’intera filiera si accompagnano a situazioni ancora inadeguate rispetto ai target ambientali.

Il WAS Annual Report 2017, sintetizzato in questo documento, traccia il quadro del comparto, rileva investimenti e operazioni straordinarie per delineare le tendenze strategiche prevalenti. Lo scopo è disegnare le linee salienti di una strategia nazionale per i rifiuti al 2030.

Il rapporto esamina lo **scenario competitivo**, considerando i 100 maggiori player della raccolta dei rifiuti urbani. Da un lato, cresce il peso delle grandi multiutility, mentre, dall’altro, permane una marcata frammentazione con una miriade di piccoli operatori. Allo stesso modo il segmento della selezione si sta concentrando, grazie anche alle strategie di integrazione lungo la value chain dei grandi player. Nel complesso dei due segmenti, il settore nel 2016 assomma 9,6 miliardi di euro di valore della produzione e oltre 200 imprese.

Nel 2016 sono state censite 45 **operazioni straordinarie,** finalizzate sia a crescere tramite acquisizioni che a razionalizzare i portafogli delle partecipa-zioni esistenti. Alcune aggregazioni sono altresì sorte per rispondere alle prescrizioni normative sugli ambiti territoriali ottimali.

Le **tendenze strategiche** sono diversificate e, accanto ai già avviati processi di industrializzazione e consolidamento guidati dai top player, si affacciano alcuni tentativi di ritorno sui territori, con un ruolo più attivo dei Comuni tramite il modello in house e realtà totalmente pubbliche. Se le aggregazioni e la crescita industriale proseguono e accelerano, restano però situazioni arretrate, sia dal punto di vista gestionale che ambientale.

I comparti del waste management delle principali **nazioni europee** mostrano differenze sensibili tra loro, sia normative, che di governance ed industriali. Germania, Francia e Regno Unito hanno però tutte imprese grandi e internazionalizzate, la cui crescita è stata sicuramente agevolata da politiche e assetti di governance più stabili ed equilibrati di quelli italiani.

Il disegno di una **strategia nazionale per i rifiuti** è, pertanto, necessario per l’Italia in vista dei nuovi obiettivi europei. Si tracciano, quindi, alcuni possibili scenari al 2030 per il waste management italiano, valutando in particolare l’adeguatezza del sistema impiantistico nazionale. La strategia, oltre a dover prevedere elementi già noti, come la stabilità normativa, un’Autorità di regolazione nazionale indipendente e un adeguato piano infrastrutturale, deve puntare a supportare l’industrializzazione, agevolare i processi di aggregazione e creare le condizioni per finanziare gli investimenti.

**2. Lo scenario competitivo**

**2.1 Il quadro dei maggiori player**

La mappatura dei principali operatori della raccolta, ampliata in questa edizione del rapporto ai primi 100 rispetto ai 75 delle precedenti, mostra un settore a due facce: da un lato un’enorme frammentazione, con un numero molto elevato di gestori spesso piccoli e piccolissimi, e dall’altro pochi grandi player con un peso crescente.

***100 maggiori  
operatori   
del waste   
management  
7,4 miliardi ricavi***

Il valore della produzione (VP) dei 100 maggiori operatori dei rifiuti urbani (RU) ammonta nel 2016 a 7,37 miliardi di euro, segnando una crescita del 3,8% rispetto all’anno precedente. Tale cifra rappresenta più del 74% del valore della produzione della raccolta di rifiuti non pericolosi in Italia nel 2015 (ultimo dato Istat disponibile). Queste aziende operano in più di 3.500 Comuni italiani (44,3% del totale), servono quasi 37,9 milioni di abitanti (62,4% della popolazione) e raccolgono 19,3 milioni di ton di RU, pari al 64,2% della produzione nazionale (Fig. 1).

***Settore molto  
frammentato,  
ma crescente  
peso dei big***

**Fig. 1 – I numeri dei 100 maggiori operatori dei rifiuti urbani in Italia nel 2016**



I volumi di RU raccolti nel 2016 sono cresciuti dell’1,3% rispetto al 2015, meno del 2% segnato dall’intera Italia. I livelli di RD delle imprese per cui è stato possibile reperire o ricostruire il dato sono in linea con la media italiana, attestandosi al 52,3% rispetto al 52,5% nazionale (fonte Ispra 2017).

Le aziende mappate, coerentemente con le edizioni precedenti del rapporto, si suddividono in cinque raggruppamenti strategici che ne sintetizzano le principali peculiarità. Le **Grandi multiutility** sono imprese integrate lungo tutta la filiera dei rifiuti e attive anche negli altri comparti dei servizi pubblici locali (SPL), operando su scala regionale o sovraregionale. Tra gli **Operatori metropolitani** rientrano le aziende pubbliche di igiene urbana di alcune grandi città italiane (con popolazione superiore a 250.000 abitanti) non facenti parte di grandi gruppi multiutility. Le imprese pubbliche o miste a maggioranza pubblica di piccole e medie dimensioni sono suddivise tra il gruppo delle **Piccole e medie multiutility** e quello delle **Piccole e medie monoutility**, a seconda che siano attive in più comparti dei SPL o solo in quello ambientale. L’ultimo raggruppamento è quello degli **Operatori privati** e raccoglie le aziende a maggioranza privata che forniscono i servizi di igiene urbana tipicamente in molti Comuni di piccole e medie dimensioni.

***5 cluster  
strategici che   
evidenziano  
peculiarità  
delle aziende***

Le Grandi multiutility, pur essendo la categoria meno numerosa con tre sole aziende (una in meno rispetto al 2015 a causa della fusione avvenuta tra due di loro), hanno generato il 32% del valore della produzione complessivo, hanno raccolto il 24% dei RU e servito il 21% della popolazione   
(Fig. 2). Gli Operatori metropolitani sono l’unico raggruppamento rimasto numericamente immutato rispetto alla precedente edizione e hanno un VP di poco più di 1,6 miliardi di euro (22% del totale), servendo un bacino di 6,6 milioni di abitanti e gestendo 3,7 milioni di ton di RU (19% del totale). Le aziende di questo gruppo, attive prevalentemente in grandi città del Centro-Sud, sono quelle con le maggiori criticità in termini di RD, attestandosi in media sotto il 40% nel 2016. Tra le aziende pubbliche piccole e medie le più diffuse sono le monoutility, che sono il 50% del campione e che nel 2016 realizzano un VP di quasi 1,6 miliardi di euro, pari al 21% circa del totale. Queste aziende sono anche quelle con le dimensioni medie più piccole sia in termini di fatturato che di numero di Comuni e abitanti serviti.

***Operatori metropolitani in  
difficoltà sulla RD***

***Le Grandi multiutility***

***generano  
quasi un terzo   
dei ricavi totali***

**Fig. 2 – I raggruppamenti strategici nel settore dei RU nel 2016**



Meno diffuso e concentrato quasi esclusivamente nel Centro-Nord del Paese è il modello delle Piccole e medie multiutility. Le 21 aziende di questo cluster, limitatamente alla parte ambientale, hanno generato un VP complessivo di 781 milioni di euro (11% circa del totale) e raccolto 2,3 milioni di ton di RU per circa 4,8 milioni di abitanti. Infine, il cluster degli Operatori privati raccoglie 19 imprese, aumentate nella mappatura di questa edizione del WAS rispetto alle precedenti. Tra le aziende censite coesistono alcuni grandi gruppi privati italiani del waste management, operanti in molteplici territori sparsi lungo tutto il Paese e realtà medio piccole concentrate solo in zone limitate, in prevalenza del Sud. Gli Operatori privati hanno servito 8,7 milioni di abitanti in quasi 1.100 Comuni, generando un VP di 1,1 miliardi di euro.

***Piccoli operatori  
privati operano  
prevalentemente  
in Meridione***

Nel complesso il VP delle Top 100 nel 2016 è aumentato rispetto all’anno precedente del 3,8%, con una crescita dell’EBITDA dell’11,5% e un rapporto EBITDA/VP in media del 15,6% (Fig. 3). Mentre il valore della produzione medio è aumentato per tutti i cluster (con tassi di crescita compresi tra l’1,4% delle Piccole e medie monoutility e il 7,2% delle Grandi multiutility), lo stesso non è avvenuto per l’EBITDA. Le piccole e medie aziende pubbliche, sia mono che multiutility, infatti, hanno visto nel 2016 un calo dei margini rispettivamente del 4,7% e del 2,5%. L’incremento del 40,2% dell’EBITDA degli Operatori privati, invece, è dovuto prevalentemente alla forte crescita dei margini di una sola delle aziende più grandi del raggruppamento.

**Fig. 3 – Risultati economico-finanziari per cluster nel 2016**



***Integrazione della  
filiera spinge i  
margini delle  
Grandi multiutility***

Le Grandi multiutility sono il cluster con il più elevato rapporto EBITDA/VP (25,4%), in aumento di 2,1 punti percentuali rispetto al 2015. L’integrazione delle attività lungo la filiera, grazie alle fasi a maggior valore aggiunto della selezione, trattamento e smaltimento, si conferma un fattore chiave per la redditività delle imprese ambientali. Le Piccole e medie aziende pubbliche, sia mono che multiutility hanno segnato un calo del rapporto EBITDA/VP, assestatosi nel 2016 rispettivamente all’11,2% e al 9,4%. Gli Operatori privati, nonostante una crescita di 2,1 punti rispetto al 2015, restano il cluster con la più bassa marginalità. Ciò è dovuto al prevalere di attività nella raccolta, fase labour intensive, che per queste aziende è caratterizzata dalla forte competizione per aggiudicarsi i bandi di gara emanati dai Comuni, spesso incentrati quasi unicamente sugli aspetti economici del servizio anziché su quelli tecnici. Bene, infine, gli Operatori metropolitani che, con un EBITDA/VP al 13,9% (salito di un punto percentuale sul 2015), sono il raggruppamento con i maggiori margini dopo le Grandi multiutility.

***Redditività in calo  
per le piccole e  
medie aziende  
pubbliche***

**2.2 Gli investimenti**

Nel 2016 le maggiori 100 aziende dei rifiuti hanno investito 349,1 milioni di euro nella filiera ambientale, con un aumento del 10,1% rispetto al 2015[[1]](#footnote-1). Quasi la metà degli investimenti delle Top 100 è stato effettuato dalle Grandi multiutility (47,5%), che hanno ulteriormente incrementato la loro quota rispetto al 2015 (39,5%, Fig. 4a). Il calo maggiore è stato registrato dagli Operatori metropolitani, scesi dal 16,9% del 2015 al 10,4% dell’ultimo anno, mentre crescono gli Operatori privati e le Piccole e medie multiutility (rispettivamente 8,9% e 12,8%, rispetto a 7,6% e 11,4% del 2015). Anche a livello territoriale (Fig. 4b) la situazione è sempre meno equilibrata, con il 71,5% degli investimenti nelle Regioni del Nord (erano al 66,2% nel 2015), un forte calo al Centro (15% rispetto al 22% del 2015) e una situazione sostanzialmente invariata al Sud (5,1%). Aumenta, infine, la quota degli operatori privati che operano su tutto il territorio nazionale (“Italia”), salendo all’8,4% rispetto al 6,7% del 2015.

***Nel 2016  
le Top 100   
hanno investito  
349,1 mln €***

**Fig. 4 – Distribuzione degli investimenti nel 2015 e 2016**

1. **per cluster**
2. **per area geografica**



***Il 71,5% degli  
investimenti  
nelle regioni  
settentrionali***

Nel complesso, la quota maggiore degli investimenti è stata destinata agli impianti (51,9%) che superano l’acquisto di attrezzature per la raccolta e di automezzi (48,1%). La situazione, tuttavia, varia molto tra i cluster, con le Grandi multiutility che investono per il 65,1% in impianti, mentre per gli Operatori metropolitani la quota scende al 17,3%. Mediamente le Top 100 hanno investito il 5,1% del VP (con una crescita di 0,3 punti sul 2015), con un investimento pro-capite pari a 10,1 €/ab. (Fig. 5). Anche per questi due indicatori la situazione è variegata, con le Grandi multiutility che registrano i valori più elevati (6,6% del VP e 18,9 €/ab.) e gli Operatori metropolitani in maggiore difficoltà (2,6% del VP con un calo di 1,3 punti percentuali sul 2015). Investimenti in calo anche per le Piccole e medie monoutility (-8,7% in termini assoluti e -0,6 punti in rapporto al VP). I privati restano il cluster con l’investimento pro-capite più basso (4,7 €/ab.) anche a causa del limitato orizzonte temporale degli affidamenti.

***Grandi   
multiutility  
investono   
18,9 €/abitante,  
gli Operatori metropolitani   
6,3 €/abitante***

**Fig. 5 – L’andamento e il peso degli investimenti\***



\*La tabella comprende solo i valori delle aziende per cui è stato possibile ricostruire il dato per entrambi gli anni

**2.3 Il segmento della selezione e valorizzazione**

Le fasi a valle della raccolta stanno assumendo un ruolo strategico, sia a causa di politiche ambientali improntate all’economia circolare, che per la ricerca da parte degli operatori di business a maggior valore aggiunto.

***Il settore   
della selezione   
è frammentato   
e in evoluzione***

L’esame dei principali player delinea un comparto piuttosto frammentato, disomogeneo, dai confini incerti e in evoluzione. Le aziende differiscono tra loro sia per la distribuzione geografica che per il ventaglio dei materiali trattati, mentre diverse imprese della selezione operano spesso anche nel trading delle materie prime seconde e/o in altri settori, come quelli della trasformazione e dell’energia.

L’analisi considera i player attivi nella selezione dei materiali più diffusi (carta, plastica, vetro, metalli, legno) con un fatturato superiore ai 5 milioni di euro nel 2016. Numerosi trattano anche la frazione organica e i RAEE.

Nel complesso sono state censite 114 aziende, per un valore della produzione totale di circa 2,18 miliardi di euro. Si tratta principalmente di piccole e medie imprese private. Il valore della produzione medio nel 2016 è intorno ai 19,1 milioni di euro e solo per il 6,1% delle aziende è superiore ai 50 milioni. La maggior parte degli operatori (59%) è localizzato nel Nord Italia, il 24% nel Centro e solo il 17% nel Sud.

***114 aziende, fatturato di***

***2,2 miliardi €***

L’11% delle aziende mappate si occupa solo di rifiuti speciali, il 28% di quelli provenienti dal canale urbano, mentre il 61% copre entrambi i flussi.

Larga parte degli operatori (74%) tratta molteplici materiali, mentre il 15% si focalizza su uno solo (tipicamente carta, plastica o vetro) e l’11% circa su due materiali (per lo più carta e plastica o plastica e metalli). Le aziende che gestiscono anche i RAEE sono circa il 22% del totale, mentre quelle che si occupano della frazione organica il 18%. Il 7% opera su entrambi.

***61% operatori***

***tratta sia rifiuti urbani che speciali***

Gli operatori mostrano sensibili differenze anche in termini di efficienza industriale e di redditività (Fig. 6). In particolare, la selezione dei metalli è il business che vede le performance migliori, con oltre il 15% delle aziende rientranti nella classe EBITDA/VP superiore al 20%. Segue quello della plastica, con una quota di operatori vicina al 14%.

***Diversità tra le aziende per attività   
e risultati***

Nel complesso, la marginalità delle imprese rimane piuttosto bassa. Circa tre quarti hanno un VP al di sotto di 20 milioni di euro e di queste ben il 59% ha un rapporto EBITDA/VP inferiore al 10%.

Nonostante l’arena competitiva sia estremamente variegata, il settore si sta lentamente consolidando, spinto anche dagli investimenti di alcuni dei maggiori gruppi. Nel 2016 le prime dieci aziende coprono il 37% circa del valore della produzione totale (crescendo di un punto percentuale rispetto alle stesse nel 2015). Le Grandi multiutility, infatti, stanno acquisendo aziende specializzate del comparto, mentre alcuni operatori storici stanno anch’essi crescendo con aggregazioni. Negli ultimi anni, inoltre, entrambe le categorie hanno investito nell’innovazione tecnologica dei processi allo scopo di ottenere materie prime seconde di qualità sempre più elevata.

***Il settore si   
sta lentamente***

***consolidando***

**Fig. 6 – Gli operatori per classi di valore della produzione ed EBITDA/VP**



**3. Le tendenze strategiche**

**3.1 Le operazioni straordinarie**

Il settore del waste management italiano ha continuato, anche nel 2016, il lento ma costante percorso di consolidamento e razionalizzazione avviatosi negli ultimi anni.

***Continuano  
consolidamento e  
razionalizzazione***

Le operazioni straordinarie delle aziende dei rifiuti censite per il 2016 sono 45, in continua crescita rispetto alle 38 del 2015 e alle 31 del 2014. Il principale tipo di operazione è l’acquisizione o la cessione di quote societarie (46,7% del totale, Fig. 7), in forte aumento rispetto al 2015. Le strategie sottostanti a queste operazioni sono di differenti tipi: in alcuni casi partner privati entrano in società pubbliche per apportare il proprio know-how (soprattutto nell’ambito del trattamento), mentre in altri, al contrario, si tratta della liquidazione di soci privati da parte dei Comuni, al fine di consentire il ritorno agli affidamenti in house. Tra le cessioni di quote, infine, una parte consistente deriva dalla razionalizzazione delle partecipate pubbliche, con l’uscita da società marginali o non più strategiche.

***45 operazioni  
straordinarie  
nel 2016***

**Fig. 7 – Le operazioni straordinarie tra il 2012 e il 2016 per tipologia**



La razionalizzazione è anche il fine di alcune delle otto fusioni censite nel 2016, laddove società interamente controllate sono state incorporate nella capogruppo. Tra le fusioni, inoltre, rientrano importanti operazioni che hanno visto la crescita territoriale di alcuni dei maggiori operatori italiani.

***Crescita  
territoriale   
dei maggiori  
operatori italiani***

Il principale razionale delle acquisizioni è, invece, l’integrazione verticale lungo la filiera, con alcuni dei top player italiani che hanno comprato specifici rami d’azienda deputati alla gestione di impianti di compostaggio, digestione anaerobica e smaltimento.

Analizzando le iniziative mappate per area geografica (Fig. 8a) e tipologia di operatore coinvolto (Fig. 8b), emerge ancora una volta il divario tra le diverse aree del Paese, con il 62,2% delle operazioni nelle regioni settentrio-nali. In lieve crescita, rispetto all’edizione precedente, la macroarea Centro, mentre sono totalmente assenti le regioni meridionali.

**Fig. 8 – Distribuzione delle operazioni straordinarie nel 2016**

1. **per area geografica**
2. **per tipologia di operatore**



Nel 2016 c’è stato un aumento delle operazioni all’estero, con tre iniziative mappate. La distribuzione dei player è molto meno sbilanciata, con Operatori privati e Grandi multiutility presenti entrambi nel 24,4% delle operazioni, Piccole e medie multiutility al 23,3% e Piccole e medie monoutility al 18,5%. Più limitato il peso delle altre categorie: Operatori metropolitani, Investitori finanziari, fornitori di tecnologia e utility attive in altri comparti dei SPL.

***Grandi multiutility   
e Operatori privati  
i player più attivi***

**3.2 Le strategie e i modelli prevalenti**

Dall’analisi degli investimenti e delle operazioni straordinarie emergono alcune strategie prevalenti e l’indicazione delle tendenze evolutive in essere.

La **razionalizzazione** delle società partecipate ha avuto un’accelerazione negli ultimi anni, sia come conseguenza delle aggregazioni che per i ripetuti, seppur difficoltosi, tentativi di riordino del legislatore. La dismissione delle aziende dovrebbe continuare in futuro, anche grazie alla spinta normativa.

Le **aggregazioni territoriali** di più gestori dei servizi di raccolta e smalti-mento sono fondamentali per poter raggiungere le dimensioni necessarie per ottenere economie di scala, investire negli impianti e ottimizzare i costi e la qualità del servizio. Questa strategia risponde, d’altra parte, alla prescrizione di ambiti territoriali ottimali. Significativa, in questo senso, è l’esperienza della Regione Toscana, che porterà una volta a regime ad avere un unico operatore per ognuno dei tre ATO.

***Razionalizzazione,  
aggregazioni e   
integrazione   
della filiera***

**L’integrazione lungo la filiera**, con l’acquisizione di aziende attive nella selezione e valorizzazione dei materiali, oltre che nello smaltimento, carat-terizza anche nel 2016 la strategia di molti player. Questa risponde da un lato all’aumento della raccolta differenziata (e quindi alla necessità crescente di trattamento dei materiali recuperabili rispetto all’indifferenziato), dall’altro è funzionale ad aumentare il valore aggiunto catturato lungo la value chain. Il presidio di una parte più ampia della filiera offre opportunità industriali attraenti ma può anche comportare complessità gestionali e di mercato.

Il panorama strategico è in vivace movimento, con orientamenti delle imprese (e dei loro soci nei casi di quelle pubbliche) piuttosto diversificati, laddove non addirittura opposti. Mentre l’**approccio industriale,** tipico delle Grandi multiutility, sta guidando il processo di aggregazione in gran parte del Nord Italia, in alcune zone si sta riscontrando un **ritorno sui territori**, con un ruolo crescente dei Comuni e degli affidamenti in house, anche attraverso la nascita di nuove realtà totalmente pubbliche. In alcune aree in Centro Italia, le aggregazioni sono maggiormente guidate dai decisori pubblici locali che stanno disegnando **modelli di ambito ottimale** che portano ad una razionalizzazione delle gestioni. Rimangono, soprattutto in Sud Italia, molti Comuni che affidano i servizi in **outsourcing** ad operatori privati attraverso bandi di gara, senza una visione strategica territoriale ed un orizzonte temporale adeguato. Infine, varie realtà pubbliche locali di piccole dimensioni cercano di sopravvivere alle spinte verso l’aggregazione che arrivano da più fronti (politico e di mercato) limitandosi a **strategie difensive** attraverso forme di riorganizzazione ed efficientamento dei processi.

***Trend diversi: aggregazioni,   
ritorno ai territori,   
in house in toto pubbliche …***

***… mentre restano  
 molte imprese marginali dal   
futuro incerto***

**4. La gestione dei rifiuti nei principali Paesi europei:   
 regolazione e struttura industriale**

Le nazioni europee mostrano differenze sensibili tra loro sia nelle modalità di gestione dei rifiuti, sia nell’assetto di governance, sia nella struttura industriale, delineando così una realtà piuttosto complessa e articolata. Tali diversità possono, tuttavia, costituire una ricchezza e offrire spunti per il disegno di una politica più avanzata in Italia. Questa edizione del rapporto si concentra sui tre Paesi più rilevanti per volumi di rifiuti prodotti: Germania, Francia e Regno Unito. Nel 2015 questi hanno generato da soli circa il 48% del totale negli EU28. Per ogni nazione, dopo un breve panorama della produzione e gestione dei rifiuti, si sono esaminati il quadro normativo, l’assetto istituzionale e di governance e la struttura industriale del settore.

***Francia, UK   
e Germania***

***hanno prodotto***

***quasi metà dei   
RU negli EU28***

**4.1 La produzione e le modalità di gestione dei rifiuti**

Il quadro è piuttosto differenziato tra i Paesi, sebbene sia in atto una certa convergenza. La Germania, pur essendo il maggiore produttore di rifiuti, ha uno dei tassi di riciclo più alti al mondo (67,7% incluso il compostaggio nel 2015) e un’incidenza della discarica pari a zero, merito del divieto vigente fin dagli anni ‘90. Policy efficaci hanno favorito lo sviluppo impiantistico e creato un settore dinamico, esportatore di tecnologie e importatore netto di rifiuti da trattare. La Francia ha un elevato recupero energetico e il maggior parco europeo di impianti *waste-to-energy*. Nel Regno Unito il ricorso alla discarica è ancora rilevante, sebbene sceso dall’82% nel 2000 al 23% nel 2015, grazie ad una tassazione tra le più alte in Europa (105 €/ton contro una media di 80). Le carenze impiantistiche hanno spinto le esportazioni, sia di CSS, la cui produzione è cresciuta esponenzialmente, sia di recovered material.

A fronte di nazioni, come la Germania, con bassi load factor degli inceneritori (dovuti a un alto tasso di riciclo unito a un elevato incenerimento), altre come Italia e UK, hanno impianti saturi e puntano su riciclo e esportazioni (Fig. 9).

**Fig. 9 – Matrice di posizionamento Incenerimento/Riciclo di alcuni Paesi europei**

***RU in Germania:***

***alto riciclo e discarica zero …***

***… basso load factor degli impianti WTE***



\*Calcolato su dati Eurostat 2014. Un load factor superiore al 100% indica il ricorso all’esportazione.

**4.2 Il quadro normativo e istituzionale**

Nonostante la cornice comune europea, gli assetti normativi e istituzionali mostrano notevoli difformità. La Germania dispone, ad esempio, di un Piano di Prevenzione dei Rifiuti federale, mentre ciascun Land redige un proprio Piano di Gestione e ne monitora l’applicazione. La Francia ha riorganizzato il territorio e trasferito alle Regioni la responsabilità dei Piani di Prevenzione e di Gestione. Nel Regno Unito, ogni Stato dispone di proprie norme di gestione dei rifiuti e target da raggiungere. In queste nazioni, la pianificazione è statale o regionale, mentre la gestione è demandata alle entità locali. In Francia e Germania, a differenza dell’Italia, vi è un coordinamento tra centro e territori.

***Le autorità locali organizzano***

***la gestione***

***dei rifiuti, ma …***

***… coordinamento   
tra centro   
e territori***

Lo strumento di finanziamento prevalente nel Regno Unito è la fiscalità generale delle autorità locali, mentre in Francia predomina la tassa sui rifiuti urbani calcolata sul valore catastale dell’immobile. In Germania si applica una tariffa puntuale per FORSU e rifiuti non riciclabili, mentre il resto è coperto dai compliance scheme. In generale, gli enti locali sono responsabili di raccolta, trattamento e smaltimento, spesso appaltando tale servizio mediante bandi pluriennali. In UK, ad esempio, i contratti possono durare   
7-10 anni ed essere rinnovati per ulteriori sette o più anni.

Diversificato è anche il quadro per imballaggi, FORSU e RAEE. In Germania, esistono dieci sistemi per gli imballaggi che spesso trattano anche RAEE e sono legati alle maggiori aziende del settore. In Francia vi è ancora un monopolio, mentre il Regno Unito ha una molteplicità di compliance scheme, sia per imballaggi che RAEE. In questi Paesi non vi sono sistemi dedicati alla FORSU, ma tutti hanno attuato politiche volte a migliorarne la gestione.

**4.3 La struttura del settore del waste management**

***Big player in Germania e UK,  
 ma settori ancora frammentati. Francia più concentrata***

Il comparto riflette le peculiarità delle nazioni e vede anche alcune somiglianze, mentre paiono tutte piuttosto diverse dall’Italia. In questi Paesi operano grandi gruppi attivi sull’intera catena del valore e internazionalizza-ti. Il comparto tedesco, resta però frammentato con moltissime imprese di dimensioni eterogenee in forte competizione. In Francia il settore è più concentrato, con le prime tre aziende aventi oltre il 50% del mercato dei RU e assimilati e l’egemonia di due grandi gruppi: Veolia e Suez. Negli ultimi anni, tuttavia, la loro quota di mercato è scesa a favore di alcune medie imprese, che hanno acquisito operatori minori. In UK il settore è abbastanza variegato: comprende pochi grandi gruppi privati, prevalentemente internazionali, alcune medie imprese e numerose piccole-medie aziende, anche familiari.

L’analisi di queste nazioni offre spunti per ridisegnare la governance e le politiche per il settore del waste management in Italia. L’esperienza tedesca evidenzia il valore di una strategia dei rifiuti che sia politica industriale oltre che ambientale, mirata a sostenere lo sviluppo e rafforzare le imprese parallelamente alla tutela del mercato e della concorrenza. La sua assenza, per converso, è uno dei motivi della debolezza britannica in questo settore.

***Quali  
insegnamenti   
per l’Italia?***

Una politica nazionale unitaria, seppur nel rispetto dei ruoli degli enti territo-riali, caratterizza la Francia con un Piano nazionale di Prevenzione dei Rifiuti. Il coordinamento tra centro e territori vige in Germania, dove un Gruppo di Lavoro unisce il Ministero Federale dell’Ambiente e quelli dei singoli Länder. Questi, a differenza di quanto avviene con le regioni italiane, devono seguire le direttive federali nella stesura dei propri Piani di Gestione dei Rifiuti.

L’equilibrio tra regolazione e mercato per cogliere gli obiettivi ambientali caratterizza, poi, questi Paesi. La Francia, per fronteggiare la stagnazione del riciclo, aprirà alla concorrenza tra più compliance scheme dal 2018. La Germania ha istituito un ente, operativo dal 2019, finalizzato a favorire la competizione tra i diversi sistemi e eliminare le distorsioni nel mercato.

**5. Gli scenari futuri e una strategia nazionale   
 di waste management**

**5.1 L’evoluzione del sistema italiano**

L’analisi dell’assetto industriale del settore conferma il processo di consoli-damento al Centro-Nord, che rimane però molto limitato nel resto del Paese. Questa trasformazione inizia a superare il confine della fase (regolata) di raccolta e mostra qualche esempio anche in quella di selezione e valorizza-zione dei materiali (mercato). Permangono le peculiarità del comparto con declinazioni territoriali troppo spesso diverse sotto molteplici profili: i modelli industriali, i perimetri regolati e i sistemi di affidamento. Emerge quindi la necessità di un coordinamento istituzionale che, come accade in altri Paesi, garantisca unitarietà normativa in tutta Italia.

***Dalla   
pianificazione   
alla regolazione   
del mercato***

I puntiformi affidamenti comunali, ancora troppo numerosi per l’incompleto trasferimento agli Enti di Ambito delle funzioni di governance del settore, costituiscono, per le loro dimensioni e per la breve durata, uno dei limiti alla capacità di investimento impiantistico.

La tendenza ad integrare la fase di raccolta con quella di valorizzazione dei materiali da RD, si conferma come uno dei driver della trasformazione in atto e che proseguirà nei prossimi anni. In tale scenario è auspicabile una valuta-zione sempre più unitaria a livello nazionale sulle modalità concorrenziali per il conferimento del materiale agli impianti di valorizzazione.

***Manca Autorità indipendente nazionale   
per i rifiuti***

Anche per questo è auspicabile che il settore sia dotato quanto prima di una propria Autorità di regolazione che possa consentire la necessaria azione di supporto alla crescita attraverso regole comuni e, soprattutto, costituire un punto di riferimento unitario per il sistema industriale.

L’aumento della RD, insieme alla riduzione dei rifiuti indifferenziati inviati al recupero energetico e in discarica comporta anche la progressiva variazione del peso delle varie voci del mix di costi e ricavi nella filiera. Il finanziamento della gestione dei rifiuti urbani, ancora ampiamente basato sulla tassa (mentre la tariffa puntuale è ancora marginale), vedrà crescere i ricavi derivanti dai materiali recuperabili, mentre - allo stato delle norme - calerà progressivamente il contributo derivante dalla produzione di energia.

***Evoluzione   
del mix di ricavi   
nella filiera***

Il quadro impiantistico nazionale continua ad essere caratterizzato da una distribuzione territoriale disomogenea. Gli investimenti mostrano nel 2016 un aumento rispetto all’anno precedente, ma anche un’ulteriore concentra-zione nelle regioni del Centro-Nord e nei big player. La capacità impiantistica nazionale dovrà rafforzarsi e modificarsi nella sua composizione. La crescita della raccolta differenziata richiederà capacità di trattamento dei suoi scarti che, per alcuni materiali, sconta ancora una limitata disponibilità nazionale. Ugualmente l’aumento della FORSU comporterà investimenti significativi.

È pertanto necessario costruire un quadro di regole che, anche ragionando su garanzie pubbliche sugli investimenti o direttive sui conferimenti, favoriscano il riequilibrio nella dotazione impiantistica tra le diverse aree del Paese, a partire dagli impianti per il trattamento della FORSU.

***Nuovi obiettivi   
con il Pacchetto   
Economia   
Circolare***

Sotto il profilo normativo è attesa l’approvazione del Pacchetto Economia Circolare, proposto ormai da quasi due anni, che fisserà gli obiettivi ambientali comunitari che costituiranno i vincoli strategici per la politica industriale del settore dei rifiuti nei prossimi anni.

In Italia non si sono avuti significativi passi avanti nella normativa generale sui servizi pubblici locali e sui rifiuti, mentre vi sono alcune novità su norme tecniche specifiche, come ad esempio il decreto sui criteri per la misurazione puntuale e quello sulla sperimentazione per il vuoto a rendere.

**5.2 Gli scenari al 2030**

Nel quadro dell’evoluzione del sistema, per poter definire adeguatamente una politica unitaria per i rifiuti in Italia, è necessario tracciare, seppur per grandi linee, dei possibili scenari in vista degli obiettivi europei al 2030. A questo scopo sono state elaborate due differenti ipotesi sull’andamento della produzione di RU in Italia. Nella prima, denominata “bassa produzione RU”, si è ipotizzato che tutte le regioni arrivino al livello di produzione pro-capite del Veneto, che unisce alta RD e basso valore pro-capite. Il secondo scenario, “alta produzione RU”, indica un possibile limite massimo raggiungibile, ed è stato calcolato utilizzando per ogni regione il dato del 2007 (anno di massima produzione pro-capite in Italia) applicato alle previsioni Istat sulla popolazione al 2030. Le quantità di RU prodotti variano quindi da un minimo di 29,1 ad un massimo di 32,9 milioni di ton (Fig. 10).

***Scenari al 2030  
per cogliere  
i target UE***

**Fig. 10 – Produzione di RU, raccolta differenziata e mix di gestione nei diversi scenari**



***Necessaria RD  
spinta per arrivare  
al 70% di riciclo***

\* la voce altro include i volumi transitati dal TMB che non sono chiaramente riconducibili alle altre modalità di gestione

Per centrare i target UE al 2030 sul riciclo dei RU (65% nella proposta della Commissione e 70% in quella di modifica del Parlamento Europeo), conside-rando il dato di partenza al 2016 (42,2%, fonte ISPRA), serve una forte spinta sulla RD, che deve arrivare in media quasi all’83% sul territorio nazionale. Per limitare l’uso delle discariche, oltre al riciclo, dovrà crescere il recupero energetico per gestire l’indifferenziato e gli scarti della RD, salendo al 25% nel mix di gestione rispetto al 18% attuale.

***Il recupero energetico deve  
crescere per  
limitare uso  
discariche***

La valutazione di adeguatezza del sistema degli impianti, necessaria per capire se l’Italia sarà in grado di cogliere i target, mostra un quadro a luci e ombre. L’analisi si concentra sul fabbisogno di termovalorizzazione o cogenerazione e su quello di impianti per la FORSU. In entrambi i casi, la valutazione è stata svolta per tre macroaree (Penisola, Sicilia e Sardegna), considerando la capacità a livello nazionale, ma tenendo conto delle peculiarità delle Isole che, dati gli elevati costi per il trasporto, dovrebbero auspicabilmente essere autonome. Nello scenario “bassa produzione”, per la Penisola la capacità a oggi autorizzata (sia già esistente che da realizzare) di 6,5 milioni di ton soddisfa il fabbisogno di 6,2 milioni di ton grazie alla disponibilità delle regioni del Nord (circa 1 milione di ton) che copre il deficit di Centro e Sud Italia. Ciò assumendo adeguati interventi di revamping sugli impianti esistenti. La Sardegna risulta leggermente in deficit (circa 23.000 ton), mentre la Sicilia, che ad oggi non ha termovalorizzatori, per essere autonoma necessita di capacità per oltre 1 milione di ton (Fig. 11). La situazione è più critica nello scenario “alta produzione”, dove gli impianti delle regioni del Nord non sono sufficienti a coprire i deficit di Centro e Sud, con un fabbisogno totale di nuova capacità per 260.000 ton. Anche in Sardegna aumenta il deficit (34.000 ton), mentre è ancora più critica la situazione siciliana (1,1 milioni di ton).

***In Sicilia  
servono  
termovalorizzatori***

**Fig. 11 –** **L’adeguatezza del sistema al 2030 - fabbisogno di termovalorizzatori**



Allo stesso modo si è valutato lo stato della gestione della FORSU che da sola copre più di un terzo dei RU prodotti, dati i volumi intercettati dalla RD e la capacità attuale di impianti di compostaggio, digestione anaerobica e di trattamento integrato aerobico/anaerobico. Nel caso “bassa produzione” la macroarea Penisola è in sostanziale equilibrio grazie alla capacità residua del Nord, la Sardegna è autonoma mentre la Sicilia ha una situazione critica con un deficit di oltre 300.000 ton. Nello scenario “alta produzione”, invece, tutte le macroaree necessitano di ulteriori impianti, con il deficit del Centro (1 milione di ton circa) e del Sud (intorno alle 850.000 ton) che è solo attenuato dalla disponibilità del Nord. In questo scenario anche la Sardegna soffre di una leggera carenza di impianti (19.000 ton circa), mentre il gap della Sicilia sale a 370.000 ton (Fig. 12).

***Con elevata produzione  
di RU i maggiori  
squilibri nella  
gestione FORSU   
al Centro-Sud***

**Fig. 12 – L’adeguatezza del sistema al 2030 - fabbisogno di impianti per la FORSU**



***Oltre 1 milione ton termovalorizzazione   
e fino a 400.000   
di impianti per l’organico***

In conclusione, cogliere i target UE richiede uno sforzo notevole su più fronti: un forte aumento della quantità e qualità della RD e del riciclo, consistenti investimenti in nuova capacità di termovalorizzazione, di trattamento dell’organico e di valorizzazione delle matrici riciclabili. Serve soprattutto una capacità di pianificazione strategica che finora è mancata all’Italia. In sintesi, è necessario disegnare una strategia nazionale di medio periodo.

**5.3 Una strategia nazionale per i rifiuti**

Le sfide del Pacchetto Economia Circolare, le necessità di consolidamento e industrializzazione del settore, gli investimenti indicati negli scenari al 2030, richiedono una Strategia Nazionale per i rifiuti. In analogia a quanto previsto per il settore energetico, bisogna definire un percorso strutturato per l’Italia che porti ai target UE al 2030. Il rafforzamento industriale deve accompagnarsi a una miglior sostenibilità economica ed ambientale per i cit-tadini. La Strategia Nazionale dovrebbe dipanarsi lungo le direttrici seguenti.

**Autorità Nazionale di Regolazione del settore**.Costituzione di una Autorità indipendente con l’obiettivo di fissare indirizzi uniformi nel Paese non soltanto nell’area regolata, propria dei servizi pubblici locali, ma nel più ampio ambito della valorizzazione dei rifiuti, costituendo altresì un unico punto di riferimento nazionale per tutti gli operatori.

**Stabilità normativa**. Sciogliere i nodi che da anni rendono incerto il quadro delle regole e dare stabilità pluriennale e strategica agli operatori. A partire dalla questione tassa-tariffa, dall’assimilazione e dai tanti decreti attuativi che ancora oggi sono in attesa di essere emanati.

**Supporto ai processi di aggregazione**, con la spinta alla costituzione degli Enti di governo a livello regionale e l’attuazione di un programma tempestivo di affidamenti di Ambito. La creazione di imprese di dimensioni industriali può contribuire a realizzare gli investimenti necessari.

**Integrazione industriale tra matrici**, superando i confini autorizzativi e industriali tra la filiera dei rifiuti urbani e degli speciali non pericolosi. Valorizzare e recuperare i materiali individuando processi di pianificazione e di autorizzazione per integrare i diversi flussi e gli impianti di trattamento.

**Tavolo di coordinamento istituzionale-normativo**. Costituire un punto nazionale permanente di coordinamento nazionale e per il confronto tra i vari modelli regionali e il monitoraggio periodico sulla loro attuazione al fine di individuare indirizzi unitari. Regole univoche anche di interpretazione normativa sono necessarie per dare certezze agli operatori.

**Piano impiantistico nazionale**, con regole chiare e unitarie per favorire gli investimenti in impianti nelle realtà del Paese ancora in ritardo; a partire dal trattamento della frazione organica. Obiettivi ulteriori sono favorire il revamping dell’esistente e minimizzare il ricorso alla discarica.

**Raccolta differenziata di qualità**. Indirizzi nazionali per l’adozione di modelli di raccolta differenziata spinta accompagnati da sistemi di tariffazione puntuale. Lo scopo è raggiungere i target di riciclo, aumentare la disponibilità di materiali riciclabili e ridurre gli scarti da inviare a smaltimento in coerenza con gli obiettivi di una reale economia circolare.

**Piano di comunicazione sul ciclo dei rifiuti**. Realizzare una campagna nazionale di informazione, di formazione a livello locale e di confronto sociale sull’intero ciclo dei rifiuti per mostrare le complessità tecniche e industriali, gli obiettivi, i rischi dell’inazione e i benefici di soluzioni adeguate.

1. A causa dell’ampliamento del campione rispetto alla precedente edizione del Report, i confronti tra il 2016 e il 2015 sono effettuati considerando solamente i valori delle aziende per cui è stato possibile ricostruire il dato degli investimenti per entrambi gli anni. [↑](#footnote-ref-1)