



Autorità Rifiuti e Risorse Idriche CALabria

**RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 14 D.lgs. 201/2022
RIORDINO DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI
LOCALI A RILEVANZA ECONOMICA**

INDICE

INDICE.....	2
1 Premessa.....	6
2 SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO.....	9
2.1 Contesto giuridico.....	9
2.1.1 Normativa Europea.....	9
2.1.2 Normativa Nazionale.....	10
2.1.3 Regolazione ARERA.....	13
2.1.4 Normativa Regionale.....	16
2.2 Indicatori di riferimento e schemi di atto.....	18
3 SEZIONE B – Descrizione del servizio.....	22
3.1 Caratteristiche del servizio.....	22
3.1.1 Stato attuale del servizio.....	22
3.1.2 Il quadro territoriale della Regione Calabria.....	25
3.1.3 Articolazione in aree omogenee.....	26
3.1.4 Modello demografico e insediativo.....	30
3.1.5 Gli impianti.....	31
3.1.6 Dati sulla raccolta differenziata e sulla produzione di rifiuti.....	34
3.1.7 Analisi SWOT dell’attuale configurazione.....	39
3.2 Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni.....	42
3.2.1 Obblighi di servizio pubblico.....	42
3.2.2 Compensazione degli obblighi.....	43
3.2.3 Conformità alla disciplina europea sugli aiuti di Stato.....	44
4 SEZIONE C – Modalità di affidamento prescelta.....	46
4.1 Specificazione della modalità di affidamento prescelta.....	46
4.1.1 I modelli di affidamento.....	46
4.1.2 L’assetto attuale dei gestori del servizio.....	49
4.1.3 Modalità di affidamento prescelta.....	53
5 SEZIONE D – Motivazione economico finanziaria della scelta.....	59
5.1 Risultati attesi.....	60

5.1.1	Obiettivi da piano d'ambito.....	60
5.1.2	Effetti sulla finanza pubblica.....	62
5.2	<i>Comparazione con opzioni alternative</i>	64
5.2.1	Introduzione all'analisi.....	64
5.2.2	Quadro comparativo delle opzioni gestionali.....	65
5.3	<i>Esperienza della gestione precedente</i>	70
5.4	<i>Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio</i>	71
6	SEZIONE E – Strumenti per la valutazione di efficienza, efficacia ed economicità.....	72
6.1	<i>Analisi Piano Economico-Finanziario</i>	72
6.2	<i>Monitoraggio</i>	74

INFORMAZIONI DI SINTESI	
Oggetto dell'affidamento	Affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani della Regione Calabria. Macroaree Nord, Centro e Sud
Importo dell'affidamento	Nord: 3.134.152.201 € Centro: 2.862.260.189 € Sud: 2.124.224.543 € Totale: 8.120.636.933 €
Ente affidante	Autorità Rifiuti e Risorse Idriche CALabria CF: 97108910791 Ente di Governo dell'Ambito (EGATO) unico, istituito con Legge Regionale 20 aprile 2022, n. 10, territorialmente competente sull'intero territorio della Regione Calabria, comprensivo di 404 comuni e della Città Metropolitana di Reggio Calabria
Tipo di affidamento	Concessione
Modalità di affidamento	Affidamento tramite procedura a evidenza pubblica (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. a)
Durata dell'affidamento	20 anni
Territorio e popolazione interessata dal servizio affidato o da affidare:	Il servizio oggetto di affidamento interessa l'intero ATO unico regionale, coincidente con il territorio della Regione Calabria, articolato in tre Aree Omogenee funzionali ai sensi della L.R. n. 10/2022 e del Piano d'Ambito di ARRICAL: • Area Nord – Provincia di Cosenza – 150 Comuni con 674.543 abitanti; • Area Centro -Provincia di Catanzaro, Crotone e Vibo Valentia – 157 comuni con 658.784 abitanti; • Area Sud – Città Metropolitana di Reggio Calabria – 97 Comuni con 522.048 abitanti.

<u>Soggetto responsabile della compilazione</u>	
Nominativo:	Ing. Vincenzo De Matteis
Ente di riferimento	
Area/servizio:	
Telefono:	
Email/PEC	
Data di redazione	

1 Premessa

Il presente documento costituisce la relazione prevista dall'art. 14 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, relativa alla scelta della modalità di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (di seguito anche "servizio di igiene urbana") nell'ambito territoriale di competenza dell'Autorità Rifiuti e Risorse Idriche della Calabria (ARRICAL), quale Ente di Governo dell'Ambito (EGATO), coincidente con l'intero territorio della Regione Calabria, ferma restando l'articolazione organizzativa del servizio in aree territoriali omogenee (Nord, Centro e Sud).

La relazione si inserisce nell'ambito del procedimento istruttorio finalizzato all'individuazione della forma di gestione del servizio, nel rispetto della disciplina nazionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, della normativa europea e nazionale di settore, della legislazione regionale vigente e della regolazione dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA).

L'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 dispone, infatti, che gli enti locali e gli altri enti competenti, ove ritengano che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato mediante l'affidamento del servizio a operatori economici, provvedano a organizzare il servizio individuando una delle seguenti modalità di gestione:

- affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- affidamento a società mista pubblico-privata, con selezione del socio operativo mediante gara a doppio oggetto;
- affidamento diretto a società in house, nei limiti fissati dall'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022;
- gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000, modalità non applicabile ai servizi pubblici locali a rete.

L'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 disciplina, dunque, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, individuando un sistema tipizzato di opzioni organizzative tra le quali l'ente competente è chiamato a operare la propria scelta. La medesima disciplina distingue, inoltre, tra servizi pubblici locali in generale e servizi pubblici locali a rete, prevedendo, per questi ultimi, un regime più articolato in ragione delle specifiche caratteristiche strutturali e funzionali che li contraddistinguono.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 201/2022, per servizi pubblici locali di rilevanza economica si intendono i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, e che gli enti locali ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali.

L'art. 2, comma 1, lett. d) del medesimo decreto individua, inoltre, la categoria dei servizi pubblici locali a rete, definiti come servizi di interesse economico generale suscettibili di essere organizzati mediante infrastrutture o collegamenti funzionali tra le diverse fasi del servizio e sottoposti alla regolazione di un'autorità indipendente.

Alla luce di tali disposizioni, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è riconducibile alla fattispecie dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e, in particolare, dei servizi pubblici locali a rete. Esso, infatti, si caratterizza per l'integrazione funzionale delle diverse attività di raccolta, trasporto, trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti, organizzate nell'ambito di un sistema infrastrutturale unitario e interconnesso, che richiede una pianificazione su scala territoriale ottimale e una gestione coordinata.

A tale requisito strutturale si affianca la presenza della regolazione indipendente esercitata da ARERA, che definisce i criteri tariffari, i livelli di qualità del servizio e gli obblighi di trasparenza, assicurando l'omogeneità delle prestazioni e la tutela degli utenti su scala nazionale.

Pertanto, le modalità di affidamento del servizio di igiene urbana risultano riconducibili esclusivamente alle seguenti:

- affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica;
- affidamento a società mista pubblico-privata;
- affidamento diretto a società *in house providing*.

Con riferimento al soggetto competente all'individuazione della modalità di affidamento, l'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 attribuisce tale funzione agli enti locali o agli altri enti competenti. Nel caso della Regione Calabria, tale funzione è esercitata dall'Autorità Rifiuti e Risorse Idriche della Calabria (ARRICAL), istituita con legge regionale 20 aprile 2022, n. 10, quale Ente di Governo dell'Ambito (EGATO) per l'intero territorio regionale.

ARRICAL esercita le funzioni di organizzazione del servizio pubblico locale, di scelta della forma di gestione, di affidamento e di controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani, nonché di pianificazione e regolazione a livello d'ambito, in coerenza con quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale

In qualità di EGATO, ARRICAL è pertanto il soggetto istituzionale competente a svolgere l'istruttoria prevista dall'art. 14 e ad assumere le determinazioni in ordine alla modalità di affidamento del servizio, sulla base di una valutazione concreta, comparativa e adeguatamente motivata.

In tale prospettiva, il legislatore richiede che l'amministrazione tenga conto, tra l'altro:

- delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio, ivi inclusi i profili di qualità e il fabbisogno di investimenti infrastrutturali;
- della sostenibilità economico-finanziaria e degli impatti sulla finanza pubblica;
- dei risultati attesi con riferimento alle diverse opzioni gestionali;
- delle performance della gestione pregressa;
- degli esiti delle verifiche periodiche di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 201/2022.

Tali elementi devono essere ricondotti in un quadro valutativo unitario e sistematico, da esplicitare nella presente relazione, nella quale sono evidenziati:

- gli esiti dell'istruttoria comparativa;
- le ragioni della soluzione gestionale prescelta;
- la sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento europeo e nazionale;
- gli obblighi di servizio pubblico posti in capo al gestore;
- le eventuali compensazioni economiche, definite in modo da evitare fenomeni di sovracompensazione.

In tale contesto, la presente relazione è volta a fornire una dimostrazione puntuale della congruità economica, della sostenibilità industriale e della legittimità giuridica della modalità di affidamento prescelta per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel territorio della Regione Calabria.

A tal fine, l'elaborato è strutturato secondo un percorso logico che, a partire dall'inquadramento normativo e regolatorio, sviluppa l'analisi del contesto territoriale e gestionale, delle criticità e del fabbisogno di investimenti, per giungere a una valutazione comparativa delle opzioni gestionali, con particolare riferimento alla verifica dei presupposti per il ricorso al modello di gestione prescelto.

2 SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

2.1 Contesto giuridico

La presente sezione ricostruisce il quadro giuridico di riferimento entro il quale si colloca la scelta della modalità di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel territorio della Regione Calabria. L'analisi è funzionale all'istruttoria prevista dall'art. 14 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, in quanto individua le fonti normative e regolatorie che disciplinano la qualificazione del servizio, l'organizzazione del relativo ambito territoriale, le modalità di affidamento e i parametri di efficienza, qualità e sostenibilità economico-finanziaria della gestione.

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani si colloca, infatti, all'intersezione tra diritto dell'Unione europea, normativa nazionale di settore, disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, regolazione indipendente esercitata da ARERA e normativa regionale di organizzazione del servizio. Ne deriva un sistema multilivello nel quale la scelta della modalità di gestione non può essere letta in termini meramente organizzativi, ma deve essere valutata alla luce dei principi di concorrenza, buon andamento, efficienza, qualità del servizio, tutela ambientale e sostenibilità della gestione.

In tale prospettiva, il presente inquadramento distingue tra normativa europea, normativa nazionale, regolazione ARERA e normativa regionale, al fine di restituire un quadro sistematico e coerente delle regole applicabili al servizio di igiene urbana oggetto della presente relazione.

2.1.1 Normativa Europea

Il primo livello del quadro normativo di riferimento è rappresentato dal diritto dell'Unione europea, che disciplina i servizi di interesse economico generale e i principi applicabili all'organizzazione e all'affidamento dei servizi pubblici.

Nel diritto eurounitario, il servizio di gestione dei rifiuti urbani è riconducibile alla categoria dei servizi di interesse economico generale, nozione richiamata negli artt. 14 e 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In tale ambito, la nozione europea si riferisce a servizi di natura economica che, in ragione della loro rilevanza per la collettività, sono assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico, in termini di continuità, universalità, qualità, sicurezza, accessibilità economica e tutela degli utenti.

Il Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale, allegato al TFUE, valorizza in particolare il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali nell'organizzazione dei servizi di interesse economico generale, nel rispetto delle esigenze degli utenti, delle specificità territoriali e dei principi di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento e accesso universale.

Tale quadro è stato ulteriormente sviluppato dalla Commissione europea nel Libro Verde sui servizi di interesse generale e nelle direttive del 2014 in materia di concessioni e appalti pubblici, che

confermano la facoltà degli Stati membri di definire e organizzare i servizi di interesse economico generale nel rispetto del diritto dell'Unione. In particolare, la direttiva 2014/23/UE e la direttiva 2014/24/UE stabiliscono il quadro di riferimento per l'affidamento dei contratti pubblici e delle concessioni, lasciando agli Stati membri la scelta del modello organizzativo ritenuto più idoneo, purché conforme ai principi di trasparenza, concorrenza, proporzionalità e non discriminazione.

Sotto il profilo economico, particolare rilievo assumono inoltre i principi elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza Altmark, nonché il successivo Pacchetto SIEG del 2012, che disciplinano le condizioni alle quali eventuali compensazioni connesse agli obblighi di servizio pubblico non integrano aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno ovvero, ricorrendone i presupposti, risultano comunque compatibili ai sensi dell'art. 106, paragrafo 2, TFUE. Tali principi assumono rilievo generale nella disciplina dei servizi pubblici, pur non esaurendo il tema della scelta della modalità di affidamento, che resta rimessa alla valutazione dell'ente competente secondo il quadro normativo interno.

Nel complesso, il diritto dell'Unione europea non impone un unico modello di gestione del servizio, ma richiede che la relativa organizzazione avvenga nel rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza, proporzionalità e tutela dell'interesse generale, lasciando agli Stati membri e alle autorità competenti il compito di individuare, nel caso concreto, il modulo gestionale più coerente con le caratteristiche del servizio e del contesto territoriale.

2.1.2 Normativa Nazionale

Al vertice della disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica si colloca il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante il riordino della materia. In coerenza con il diritto dell'Unione europea, il decreto non introduce un modello gestionale preferenziale, ma struttura un sistema volto a rendere trasparente, motivata e verificabile la scelta dell'ente affidante. In particolare, l'art. 4 stabilisce che le disposizioni del decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, fatte salve le specifiche clausole di salvaguardia previste dall'ordinamento.

Tale clausola di prevalenza, tuttavia, deve essere letta, anche nel settore dei rifiuti, in un'ottica di coordinamento sistematico con la disciplina speciale di settore, rappresentata in primo luogo dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. La gestione dei rifiuti urbani, infatti, non è regolata soltanto dalla disciplina generale dei servizi pubblici locali, ma si colloca all'interno di una normativa ambientale speciale che ne definisce contenuti, principi organizzativi, assetto delle competenze e criteri di pianificazione. Ne deriva che la disciplina del d.lgs. n. 201/2022 deve essere applicata in modo coerente con il quadro di settore, senza che la previsione generale di cui all'art. 4 possa essere interpretata in termini astrattamente assorbenti, dovendo invece operare nel rispetto della coerenza complessiva dell'ordinamento.

L'art. 3 del d.lgs. n. 201/2022 detta i principi generali che orientano l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici locali, richiamando la rispondenza ai bisogni delle comunità di riferimento, nel rispetto dei principi di concorrenza, sussidiarietà, efficienza, efficacia, sviluppo sostenibile, adeguatezza delle prestazioni, trasparenza e centralità dell'utente. Tali principi, pur avendo carattere

generale, costituiscono il quadro di riferimento sostanziale cui l'ente affidante è tenuto ad attenersi nella scelta della modalità di gestione del servizio.

In questo contesto, l'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 assume rilievo centrale, in quanto disciplina la fase della scelta della modalità di affidamento del servizio pubblico locale. La disposizione impone all'ente competente un onere motivazionale qualificato, da assolversi mediante apposita relazione, nella quale devono essere valutate, in modo concreto e comparativo, le ragioni della forma di affidamento prescelta. In particolare, la norma richiede che l'ente tenga conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio, dei profili di qualità, degli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, nonché degli esiti della gestione precedente. L'art. 14 richiede inoltre che la relazione evidenzi le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche.

La relazione prevista dall'art. 14 non costituisce, pertanto, un adempimento meramente formale, ma il fulcro dell'istruttoria amministrativa che sorregge la scelta gestionale. In questo senso si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa più recente. In particolare, il TAR Marche, Sezione I, sentenza n. 230 del 28 marzo 2025, pronunciata proprio in materia di servizio integrato dei rifiuti urbani nell'ATO 2 Ancona, ha affermato che la relazione ex art. 14 deve contenere una valutazione concreta, comparativa e documentata della qualità del servizio, dell'impatto sulla finanza pubblica, dei costi per utenti ed ente affidante, del confronto con la gestione esistente e della sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento europeo, non essendo sufficiente un richiamo generico o assertivo alla preferibilità del modello prescelto.

Coerentemente con il diritto europeo, il d.lgs. n. 201/2022 individua, agli artt. 14, 15, 16 e 17, le modalità di gestione tra le quali può ricadere la scelta dell'ente affidante:

- affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica;
- affidamento a società mista pubblico-privata;
- affidamento a società in house;
- per i servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante azienda speciale.

Per quanto concerne l'affidamento a terzi mediante gara, l'art. 15 dispone che esso avvenga nel rispetto della disciplina dei contratti pubblici e prevede, ove compatibile con le caratteristiche del servizio, che sia favorito il ricorso alla concessione rispetto all'appalto, in modo da assicurare il trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore economico. La disposizione assume particolare rilievo per il servizio rifiuti, in quanto conferma che il legislatore considera pienamente fisiologico, e anzi tendenzialmente preferibile quando coerente con il caso concreto, il ricorso al mercato come modalità di organizzazione del servizio.

Per quanto concerne l'affidamento a società mista, l'art. 16 del decreto consente il ricorso a società a partecipazione pubblico-privata, disciplinate secondo il modello della gara a doppio oggetto, nella quale la selezione del socio privato si accompagna all'affidamento del servizio. Anche questa disposizione si colloca nella logica di assicurare un confronto concorrenziale nella fase genetica del rapporto, pur in presenza di una struttura societaria partecipata dall'ente pubblico.

Ai fini della presente relazione, è essenziale distinguere il piano procedurale dell'art. 14 da quello delle disposizioni che disciplinano le singole modalità di affidamento. L'art. 14 riguarda infatti la fase preliminare di scelta della forma di gestione e impone un onere motivazionale di natura comparativa, fondato sull'analisi delle caratteristiche del servizio, del contesto territoriale e gestionale, dei risultati della gestione pregressa e degli effetti attesi dalle diverse opzioni. Le norme successive regolano invece i presupposti e le modalità delle singole forme di affidamento. Anche per questa ragione, la relazione ex art. 14 deve mantenere una propria autonomia funzionale e contenutistica, senza sovrapporsi impropriamente ai contenuti degli eventuali atti successivi di affidamento.

Oltre alla disciplina generale dei servizi pubblici locali, assume rilievo decisivo la normativa speciale di settore recata dal d.lgs. n. 152/2006. In particolare, l'art. 183, comma 1, lett. n) definisce la gestione dei rifiuti come la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento. Tale definizione conferma il carattere integrato e unitario del servizio e ne evidenzia la natura infrastrutturale e organizzativa complessa.

La giurisprudenza amministrativa e contabile ha da tempo chiarito che il servizio di gestione dei rifiuti urbani integra un servizio pubblico locale di rilevanza economica, in ragione della sua struttura, delle modalità di erogazione, dell'esistenza di un corrispettivo imposto all'utenza e della necessità di un'organizzazione industriale del servizio. Tale qualificazione risulta oggi espressamente recepita anche dal legislatore. L'art. 33 del d.lgs. n. 201/2022 qualifica, infatti, il servizio di gestione dei rifiuti urbani come servizio pubblico locale di rilevanza economica, mentre il quadro generale dei servizi a rete trova applicazione al settore anche in virtù dell'art. 3-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, il cui comma 6-bis chiarisce che le relative disposizioni si intendono riferite anche al settore dei rifiuti urbani, salvo deroghe espresse.

L'art. 3-bis del d.l. n. 138/2011 riveste un ruolo particolarmente importante, poiché prevede che le regioni organizzino lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi. Si tratta di una disposizione essenziale per il settore dei rifiuti, in quanto lega espressamente la legittimità e la razionalità dell'organizzazione del servizio a una dimensione sovracomunale, coerente con la natura industriale e a rete della gestione.

Ne consegue che anche la disciplina nazionale, nel definire le modalità di affidamento ammissibili, non esprime una preferenza astratta tra i diversi modelli, ma struttura un sistema di garanzie procedurali volto ad assicurare che la decisione dell'ente sia il risultato di una istruttoria comparativa, trasparente e coerente con i principi di concorrenza, efficienza, efficacia ed economicità. Nel settore dei rifiuti, tale disciplina generale si coordina strettamente con la normativa ambientale speciale, che valorizza la gestione integrata, la scala di ambito, il ruolo dell'ente di governo e la necessità di una pianificazione unitaria del servizio. La presente relazione è redatta in conformità a tale quadro normativo complessivo e costituisce il documento istruttorio e motivazionale posto a fondamento della decisione di affidamento ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022.

2.1.3 Regolazione ARERA

Nel settore della gestione dei rifiuti urbani, il quadro normativo primario si integra con la regolazione indipendente esercitata da ARERA, cui la legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha attribuito compiti di regolazione e controllo anche in materia di rifiuti, determinando l'estensione delle competenze dell'Autorità a un comparto fino ad allora privo di un presidio regolatorio unitario di livello nazionale. L'ingresso di ARERA nel settore ha segnato l'avvio di un percorso di progressiva costruzione di regole omogenee in materia di costi efficienti, tariffe, qualità del servizio, trasparenza, assetti contrattuali e monitoraggio delle performance, con l'obiettivo di ridurre le storiche disomogeneità territoriali del comparto e di rendere il servizio maggiormente comparabile, controllabile e coerente con i principi di efficienza, sostenibilità e tutela dell'utenza.

Sotto il profilo economico-tariffario, la regolazione ARERA ha trovato una prima sistematizzazione con la deliberazione 443/2019/R/rif, con cui è stato introdotto il primo Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), volto a definire i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato di gestione dei rifiuti. Tale provvedimento ha rappresentato il primo vero passaggio da una logica prevalentemente locale e disomogenea a un sistema regolatorio nazionale fondato su criteri comuni di determinazione dei costi e di costruzione delle entrate tariffarie. A esso ha fatto seguito la deliberazione 363/2021/R/rif, con cui ARERA ha approvato il MTR-2 per il periodo 2022-2025, consolidando l'impianto del metodo e introducendo ulteriori elementi di standardizzazione e controllo.

Con la deliberazione 397/2025/R/rif, ARERA ha approvato il Metodo Tariffario Rifiuti per il terzo periodo regolatorio (MTR-3), riferito al quadriennio 2026-2029, relativo sia alla definizione delle entrate tariffarie del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani sia alle tariffe di accesso agli impianti di trattamento. La rilevanza di tale provvedimento è particolarmente elevata, poiché segna il passaggio al terzo periodo regolatorio del settore rifiuti, evidenziando il progressivo consolidamento della regolazione economica del comparto. Il MTR-3 si pone in continuità con i precedenti metodi, ma ne rafforza significativamente la struttura, confermando l'impostazione orientata al riconoscimento dei costi efficienti e accentuando il collegamento tra profilo economico, sostenibilità industriale e risultati conseguiti dal gestore.

Nel terzo periodo regolatorio, la regolazione tariffaria non si limita più a riconoscere costi secondo schemi uniformi, ma tende a valorizzare in misura crescente la capacità del gestore di assicurare risultati coerenti con gli obiettivi di efficienza, qualità e sviluppo infrastrutturale. In questa prospettiva, il MTR-3 rafforza il sistema degli incentivi e delle disincentivazioni, collega in modo più stretto le entrate tariffarie ai livelli di performance, valorizza i parametri alla base del calcolo dei costi d'uso del capitale e conferma l'attenzione agli investimenti, non solo come spesa riconosciuta, ma come leva strutturale per la modernizzazione del servizio e per l'evoluzione del sistema verso il paradigma della *circular economy*. La regolazione tariffaria diviene quindi sempre più uno strumento di governo industriale del servizio, e non soltanto di copertura dei costi.

Accanto alla dimensione tariffaria, ARERA ha costruito una disciplina organica della qualità del servizio. Un passaggio fondamentale è rappresentato dalla deliberazione 15/2022/R/rif, con cui è stato adottato il Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani (TQRIF). Il TQRIF ha introdotto un set di obblighi di qualità contrattuale e tecnica, minimi e omogenei per tutte le gestioni, accompagnati da indicatori di qualità e da standard generali

differenziati in funzione degli schemi regolatori applicabili. In tal modo, la regolazione ha superato una visione esclusivamente economico-finanziaria del servizio, introducendo una disciplina prestazionale volta a garantire livelli minimi di tutela dell'utenza su base nazionale.

Il TQRIF assume particolare rilievo perché disciplina profili centrali del rapporto tra gestore e utenza e, più in generale, dell'organizzazione operativa del servizio. Nel suo impianto originario, esso ha riguardato, tra l'altro, la qualità contrattuale, le modalità di attivazione, variazione e cessazione del servizio, i contenuti minimi delle risposte agli utenti, la gestione dei reclami, la continuità delle prestazioni, la sicurezza del servizio e i tempi di pronto intervento. Si tratta, dunque, di una regolazione che incide direttamente sul contenuto del contratto di servizio e sul sistema di obblighi che il gestore è tenuto a rispettare, costituendo uno dei principali riferimenti per la definizione degli standard prestazionali nell'ambito delle procedure di affidamento.

La disciplina del TQRIF è stata poi significativamente aggiornata dalla deliberazione 374/2025/R/rif, recante il completamento della regolazione della qualità tecnica nel settore dei rifiuti urbani (RQTR) e l'aggiornamento della stessa deliberazione 15/2022/R/rif. Il provvedimento del 2025 rappresenta un passaggio particolarmente importante perché completa la costruzione del sistema regolatorio della qualità, integrando le disposizioni già introdotte con la deliberazione 387/2023/R/rif e portando a maturazione la regolazione della qualità tecnica del settore. In altri termini, la deliberazione 374 non si limita a modificare il TQRIF, ma segna il passaggio da una regolazione ancora in parte sperimentale a un assetto più compiuto e strutturato della qualità tecnica del servizio.

Il RQTR, introdotto proprio dalla deliberazione 374/2025/R/rif, costituisce il nucleo della nuova regolazione della qualità tecnica nel comparto dei rifiuti urbani. Esso si fonda sulla misurazione delle performance effettive delle gestioni e degli impianti, completando il percorso avviato dalla deliberazione 387/2023/R/rif, che aveva già introdotto un primo set di indicatori sull'efficienza e sulla qualità della raccolta differenziata e sull'affidabilità degli impianti di trattamento, con finalità di monitoraggio e trasparenza. Con il RQTR, tali indicatori si trasformano progressivamente da base informativa a strumento regolatorio vero e proprio, destinato a sostenere l'individuazione di standard, obiettivi di mantenimento e obiettivi di miglioramento. La qualità tecnica viene così assunta come parametro centrale della gestione, con specifica attenzione ai profili di efficienza della raccolta differenziata, qualità delle frazioni raccolte, incidenza degli scarti, affidabilità degli impianti e più in generale efficienza tecnico-ambientale del servizio.

La centralità della qualità tecnica e del monitoraggio si riflette anche negli obblighi informativi che ARERA ha introdotto con la deliberazione 387/2023/R/rif, la quale ha previsto un primo set di indicatori sull'efficienza della raccolta differenziata e sull'affidabilità degli impianti di trattamento, costruendo una vera e propria infrastruttura nazionale di dati sulle performance dei gestori. Tale provvedimento è di particolare importanza sistematica perché rende possibile, attraverso la raccolta di informazioni uniformi, il confronto tra gestioni, la costruzione di benchmark e la successiva fissazione di standard regolatori. Nel quadro della presente relazione, tali elementi assumono rilievo diretto in quanto la scelta della modalità di affidamento e la definizione del futuro contratto di servizio devono collocarsi in un sistema regolatorio che richiede misurabilità, trasparenza e rendicontazione delle prestazioni.

Sul versante degli assetti contrattuali, ARERA è intervenuta con la deliberazione 385/2023/R/rif, con cui ha approvato lo schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani. Tale provvedimento ha un rilievo essenziale perché definisce un riferimento nazionale uniforme per la struttura del contratto, perimetra i contenuti minimi regolatori e rafforza il collegamento tra disciplina di affidamento, obblighi di servizio, standard qualitativi, monitoraggio e rendicontazione. Lo schema tipo non esaurisce l'autonomia dell'ente affidante, ma costituisce la cornice minima di regolazione entro cui il contratto deve essere costruito, assicurando maggiore certezza, omogeneità e verificabilità dei rapporti tra affidante e gestore.

In tale contesto si colloca, da ultimo, la deliberazione 596/2024/R/rif, con cui ARERA ha definito lo schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Si tratta di un provvedimento di particolare rilevanza per la presente relazione, perché non riguarda la sola fase esecutiva del rapporto, ma interviene direttamente sul momento genetico dell'affidamento, stabilendo i contenuti minimi regolatori dei bandi di gara. La delibera 596/2024/R/rif completa, sotto questo profilo, il sistema costruito dall'Autorità: al metodo tariffario, agli obblighi di qualità, al monitoraggio, alla trasparenza e al contratto tipo si affianca ora anche uno schema regolatorio del bando, idoneo a orientare la struttura delle procedure di affidamento in termini di uniformità, completezza e coerenza con la disciplina settoriale. Per una relazione ex art. 14 che deve motivare il ricorso al mercato, questo provvedimento assume un valore particolarmente significativo, poiché dimostra come il quadro regolatorio nazionale abbia ormai disciplinato in modo puntuale anche lo strumento della gara, fornendo agli enti affidanti un modello di riferimento per la costruzione della procedura.

Nel complesso, la regolazione ARERA nel settore dei rifiuti urbani si presenta oggi come un sistema maturo e multilivello, articolato lungo quattro direttrici principali: riconoscimento dei costi efficienti e regolazione tariffaria; disciplina della qualità contrattuale e tecnica; monitoraggio e trasparenza delle performance; standardizzazione degli strumenti contrattuali e di gara. In questo quadro, la deliberazione 397/2025/R/rif sul MTR-3 rappresenta il perno della regolazione economica del terzo periodo regolatorio, la deliberazione 15/2022/R/rif costituisce il fondamento della regolazione della qualità del servizio, la deliberazione 374/2025/R/rif ne completa e aggiorna il presidio tecnico attraverso il RQTR, mentre la deliberazione 596/2024/R/rif offre il riferimento regolatorio per la strutturazione del bando di gara. La presente relazione deve pertanto leggere il futuro affidamento non solo alla luce delle norme legislative, ma anche di questo complesso impianto regolatorio, che costituisce il parametro tecnico e istituzionale di riferimento per la definizione degli obblighi del gestore, dei contenuti del contratto e degli standard di performance attesi.

2.1.4 Normativa Regionale

Nel contesto della Regione Calabria, la disciplina del servizio di gestione dei rifiuti urbani trova il proprio fondamento nella legge regionale 20 aprile 2022, n. 10, recante "Organizzazione dei servizi pubblici locali dell'ambiente", con la quale il legislatore regionale ha ridefinito in modo organico la governance del settore, superando il precedente assetto frammentato su base provinciale e istituendo l'Autorità Rifiuti e Risorse Idriche della Calabria (ARRICAL) quale ente di governo dell'ambito

per i servizi pubblici locali ambientali. Il Piano d'Ambito regionale richiama espressamente tale legge quale riferimento istituzionale e organizzativo dell'intero sistema.

In particolare, il comma 1 dell'art. 3 della L.R. n. 10/2022 stabilisce che, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, l'intero territorio regionale costituisce ambito territoriale ottimale, in conformità agli artt. 147 e 200 del d.lgs. n. 152/2006 e in coerenza con l'art. 3-bis, comma 1, del d.l. n. 138/2011. La medesima legge istituisce ARRICAL quale autorità cui partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni della Calabria e la Città metropolitana di Reggio Calabria, attribuendole la funzione di governo unitario del servizio sull'intero ambito regionale.

La legge regionale attribuisce inoltre ad ARRICAL, in qualità di Ente di Governo dell'Ambito (EGATO), la funzione di cui all'art. 3-bis, comma 1-bis, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, relativa all'organizzazione del servizio pubblico locale, alla scelta della forma di gestione, al relativo affidamento e controllo, nonché alla determinazione tariffaria per quanto di competenza, nel rispetto della regolazione ARERA. Il Piano d'Ambito richiama puntualmente tali attribuzioni, chiarendo che l'unitarietà organizzativa e gestionale del servizio è assicurata proprio da ARRICAL, che opera le scelte nei documenti di pianificazione e definisce le dimensioni territoriali dei sub-ambiti di raccolta e delle aree omogenee di gestione.

Sul piano programmatico, il quadro regionale si completa con il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, aggiornato con deliberazione della Giunta regionale n. 5 del 23 gennaio 2024 e approvato definitivamente con deliberazione del Consiglio regionale n. 269 del 12 marzo 2024, nonché con la successiva deliberazione del Consiglio regionale n. 307 del 26 luglio 2024, che ha introdotto il criterio localizzativo del "fattore pressione discariche", comunale e areale, ai fini del contenimento dell'eccessiva concentrazione impiantistica e della tutela ambientale. Anche tali atti sono richiamati dal Piano d'Ambito come presupposti essenziali della nuova organizzazione del servizio.

In coerenza con tale quadro normativo, il Piano d'Ambito evidenzia che, pur in presenza di un ATO unico regionale, il modello gestionale si articola operativamente in tre aree omogenee – Nord, Centro e Sud – individuate da ARRICAL come bacini ottimali per l'organizzazione dei servizi di raccolta, trattamento preliminare e smaltimento, nel rispetto dei principi di prossimità ed efficienza operativa. All'interno di tali aree, l'organizzazione capillare dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto è demandata agli Ambiti di Raccolta Ottimale (ARO), che rappresentano la dimensione territoriale minima di carattere operativo.

Ne deriva che la normativa regionale calabrese non si limita a istituire un nuovo soggetto amministrativo, ma costruisce un vero e proprio modello di governance unitaria del servizio rifiuti, nel quale ARRICAL è il soggetto titolare delle funzioni di pianificazione, organizzazione, affidamento e controllo, mentre il Piano Regionale e il Piano d'Ambito definiscono l'assetto territoriale e industriale di riferimento per l'esercizio di tali funzioni.

2.2 Indicatori di riferimento e schemi di atto

La definizione degli indicatori applicabili al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani si fonda su un percorso normativo e regolatorio che, partendo dalle fonti legislative di carattere generale, si articola attraverso la regolazione settoriale dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) e si completa con le disposizioni in materia di Criteri Ambientali Minimi. Tale impianto garantisce che la valutazione della gestione avvenga su basi oggettive, trasparenti e comparabili, in coerenza con i principi di efficienza, economicità e sostenibilità definiti dalla normativa vigente.

Il punto di partenza è rappresentato dal decreto legislativo n. 201 del 2022, che ha riordinato la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica introducendo, agli articoli 7, 8 e 9, il principio di trasparenza e comparabilità delle gestioni mediante la pubblicazione, da parte di ANAC, di indicatori e schemi di atto comuni a tutti i settori regolati. Lo stesso decreto, all'articolo 17, stabilisce che, in caso di affidamento in house, la relazione motivazionale dell'ente affidante debba basarsi su tali indicatori, dimostrando la convenienza economica e l'efficienza gestionale rispetto alle alternative di mercato. Tuttavia, risulta opportuno notare che lo stesso D.Lgs. 201/2022 ne demanda la definizione alle autorità di regolazione competenti per settore, cui spetta il compito di tradurre i principi legislativi in parametri tecnici uniformi.

Per il servizio di igiene urbana, tale funzione è esercitata da ARERA, la cui attività regolatoria rappresenta il livello attuativo del sistema e consente di tradurre i principi generali in indicatori tecnici e parametri misurabili. Le deliberazioni dell'Autorità costituiscono la fonte principale di riferimento per la determinazione dei corrispettivi, la valutazione dell'efficienza gestionale e la misurazione della qualità dei servizi.

In particolare, sotto il profilo economico-tariffario, il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-3), approvato con deliberazione n. 397/2025/R/rif per il periodo regolatorio 2026–2029, stabilisce i criteri per il riconoscimento dei costi efficienti, la determinazione delle entrate tariffarie e la definizione dei limiti di crescita dei corrispettivi, introducendo meccanismi di incentivazione alla performance e di gradualità negli adeguamenti.

Gli schemi tipo di piano economico-finanziario nel settore dei rifiuti fanno invece direttamente riferimento agli “schemi tipo degli atti costituenti la proposta tariffaria e delle modalità operative per la relativa trasmissione all'Autorità, nonché chiarimenti su aspetti applicativi della disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti approvata con la deliberazione 363/2021/R/rif (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025”, schemi approvati da ARERA con la determina del 26 marzo 2024, 1/2024 – DTAC, nelle more dell'approvazione degli schemi tipo derivanti dal Metodo Tariffario per il Terzo Periodo Regolatorio.

Per quanto concerne gli schemi contrattuali, ARERA ha adottato la delibera 385/2023/R/rif del 3 agosto 2023, con la quale ha approvato lo schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio di igiene urbana. Tale schema costituisce il riferimento regolatorio per la redazione dei contratti, fissando i contenuti minimi obbligatori, tra i quali si evidenziano:

- la durata del contratto e le condizioni di rinnovo o proroga, nel rispetto della disciplina regolatoria e della normativa europea sugli affidamenti;
- la descrizione del servizio affidato, con chiara perimetrazione delle attività incluse (raccolta, trasporto, spazzamento, trattamento e smaltimento);
- gli standard di qualità del servizio, in coerenza con quanto stabilito dal TQRIF e dal RQTR, nonché gli strumenti di monitoraggio e rendicontazione periodica;
- gli obblighi informativi del gestore verso l'ente affidante e verso ARERA, comprensivi di dati tecnici, economici e gestionali;
- i meccanismi di controllo e verifica dell'esecuzione contrattuale da parte dell'ente affidante, con l'individuazione di penali e strumenti correttivi in caso di inadempimento;
- le clausole finanziarie e tariffarie, relative alla copertura dei costi del servizio, alle modalità di corresponsione dei corrispettivi e agli obblighi di rendicontazione economica;
- gli obblighi di trasparenza verso l'utenza, in coerenza con gli indirizzi regolatori in materia di qualità e informazione al cittadino.

L'obiettivo della delibera 385/2023 è duplice: da un lato assicurare omogeneità e chiarezza nella disciplina contrattuale applicata a livello nazionale, dall'altro fornire agli enti locali uno strumento standardizzato che favorisca la certezza dei rapporti giuridici e gestionali, rafforzando al contempo la trasparenza e la verificabilità del servizio.

Tale schema di contratto tipo deve essere adottato dalle parti contraenti (Enti affidanti e gestori) per la redazione dei rispettivi contratti di servizio.

Un ulteriore schema di riferimento è costituito dalla delibera 596/2024/R/rif del 27 dicembre 2024, con cui è stato approvato lo schema tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2026. Tale schema completa il quadro regolatorio, stabilendo i contenuti minimi dei bandi e includendo elementi quali la definizione del perimetro del servizio, la durata e il valore dell'affidamento, le condizioni di partecipazione, i criteri di selezione tecnico-economica e i meccanismi di valutazione delle offerte. Con questo provvedimento, ARERA ha inteso garantire uniformità e trasparenza nelle procedure di affidamento, promuovendo un assetto regolato che unisce certezza giuridica, efficienza gestionale e tutela dell'interesse pubblico.

Accanto alla dimensione economica, ARERA ha introdotto un sistema strutturato di indicatori di qualità tecnica e contrattuale. Con la deliberazione n. 15/2022/R/rif ha approvato il Testo Unico per la Regolazione della Qualità del Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani (TQRIF), che definisce standard minimi e obblighi omogenei per tutte le gestioni, distinguendo tra qualità contrattuale (relazioni con l'utenza, tempi di attivazione e cessazione, gestione dei reclami) e qualità tecnica (continuità del servizio, tempestività degli interventi, efficienza operativa).

Successivamente, la deliberazione n. 374/2025/R/rif ha introdotto il Regolamento della Qualità Tecnica del Servizio (RQTR), che rafforza il sistema di monitoraggio e rende più dettagliata la misurazione delle performance operative, introducendo indicatori relativi alla frequenza e copertura dei servizi di raccolta, ai tempi di rimozione dei rifiuti abbandonati, alla manutenzione degli impianti e all'efficienza energetica delle operazioni. La deliberazione n. 387/2023/R/rif, invece, ha

esteso gli obblighi di trasparenza, imponendo il monitoraggio e la pubblicazione dei dati su raccolta differenziata, impianti di trattamento e livelli di riciclo.

Nel loro insieme, queste misure costituiscono un corpus regolatorio completo, che collega gli indicatori economici, qualitativi e contrattuali, rendendoli strumenti concreti di controllo e valutazione delle prestazioni.

In parallelo alla regolazione ARERA, in materia di costi di riferimento del servizio, occorre riferirsi al D.P.C.M. 11 dicembre 2020 “Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio di smaltimento rifiuti”, nonché all’aggiornamento delle “Linee guida interpretative per l’applicazione del comma 653 dell’art. 1 della Legge n.147 del 2013 – Anno 2022”, pubblicato dal Dipartimento delle Finanze per supportare gli enti locali nell’applicazione dei fabbisogni standard alla TARI.

In ultimo, il decreto ministeriale 7 aprile 2025 ha aggiornato i Criteri Ambientali Minimi (CAM) per i servizi di igiene urbana, rendendoli obbligatori nelle procedure di affidamento. I CAM 2025 introducono indicatori ambientali che misurano la capacità di prevenzione della produzione dei rifiuti, l’efficacia della raccolta differenziata, l’utilizzo di mezzi a basse emissioni, la tracciabilità dei flussi e l’impiego di materiali riciclati. Prevedono inoltre criteri premiali legati al possesso di certificazioni ambientali (ISO 14001, EMAS) e all’adozione di soluzioni tecnologiche innovative. Tali criteri, pur non incidendo direttamente sulla regolazione tariffaria, integrano gli indicatori ARERA, rafforzando la coerenza del sistema sotto il profilo della sostenibilità ambientale e dell’economia circolare.

All’interno di questo quadro normativo e regolatorio, la presente relazione utilizza indicatori aziendali coerenti con le definizioni ARERA e CAM per misurare l’efficienza economica, la qualità tecnica e la sostenibilità del servizio. Tra essi figurano gli indicatori di produttività e costo unitario (euro per abitante o tonnellata), gli indicatori operativi (frequenza dei servizi, tempi di intervento, continuità delle prestazioni), quelli ambientali (percentuali di raccolta differenziata, emissioni evitate, efficienza energetica) e gli indicatori relazionali (gestione dei reclami, informazione all’utenza, attività di sensibilizzazione). Il confronto di tali parametri con i benchmark territoriali e con gli standard ARERA consente di valutare la coerenza del servizio rispetto ai livelli di qualità e di efficienza previsti dalla regolazione vigente.

3 SEZIONE B – Descrizione del servizio

3.1 Caratteristiche del servizio

3.1.1 Stato attuale del servizio

La corretta lettura dello stato attuale del servizio di igiene urbana in Calabria non può prescindere da una premessa di carattere istituzionale, che consente di comprendere le ragioni strutturali delle criticità rilevate e il perimetro entro il quale ARRICAL ha operato nella fase transitoria che ha preceduto l'avvio della presente procedura di affidamento. Con la Legge Regionale 20 aprile 2022, n. 10 ("Organizzazione dei servizi pubblici locali dell'ambiente"), il legislatore regionale ha istituito ARRICAL quale Ente di Governo dell'Ambito unico regionale, superando il precedente sistema fondato su cinque ATO di derivazione provinciale. L'intero territorio calabrese, 404 comuni, circa 1.855.375 abitanti, è stato ricondotto a un unico ambito territoriale ottimale, con attribuzione ad ARRICAL delle funzioni di pianificazione, regolazione, affidamento e controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani, in coerenza con quanto previsto dagli artt. 147 e 200 del d.lgs. n. 152/2006 e dall'art. 3-bis del d.l. n. 138/2011. Tuttavia, l'insediamento operativo di ARRICAL è avvenuto in una fase regolatoria già avviata: il secondo periodo regolatorio ARERA (MTR-2), approvato con deliberazione n. 363/2021/R/rif per il quadriennio 2022-2025, era già pienamente in vigore al momento in cui l'Autorità ha iniziato ad esercitare le proprie funzioni.

Questa circostanza ha condizionato in modo significativo la traiettoria operativa dell'Autorità: nella fase iniziale, la gran parte dei Piani Economico-Finanziari (PEF) ha continuato a essere istruita e approvata sulla base delle gestioni comunali e sub-provinciali storicamente in essere, articolate su centinaia di posizioni tariffarie locali non sempre coerenti con i criteri di costo efficiente previsti dalla regolazione nazionale. ARRICAL ha pertanto dovuto operare in un regime di doppia transizione: da un lato costruire ex novo la propria struttura tecnica e amministrativa; dall'altro governare un sistema tariffario preesistente e profondamente frammentato, senza poter applicare fin da subito gli strumenti di pianificazione unitaria d'ambito. Gli aggiornamenti infra-periodo del MTR-2 (biennio 2024-2025) hanno costituito il primo passaggio concreto verso la riconduzione a unitarietà del sistema, avviando il percorso di costruzione dei PEF d'ambito orientati a superare la logica delle micro-tariffe comunali e a introdurre criteri comuni di efficienza, rendicontazione e proiezione degli investimenti. Tale percorso ha rappresentato la premessa necessaria per il pieno allineamento al MTR-3 (deliberazione ARERA n. 397/2025/R/rif, terzo periodo regolatorio 2026-2029), la cui entrata in vigore coincide con il momento in cui la presente procedura di affidamento si colloca, consentendo per la prima volta la piena coerenza tra pianificazione d'ambito, regolazione tariffaria e nuovo assetto gestionale.

Lo stato attuale del servizio rispecchia esattamente questa fase di transizione incompiuta: un sistema ancora segnato dalla stratificazione di gestioni, affidamenti, modelli di raccolta e riferimenti impiantistici eterogenei, che non risulta ancora organizzato secondo una piena logica di macroarea, ma continua a poggiare su una pluralità di centri decisionali, gestionali e contrattuali che incidono in modo diretto sulla concreta erogazione delle prestazioni. Ne deriva un assetto sostanzialmente duale, da un lato ARRICAL chiamata a costruire un disegno unitario del servizio; dall'altro una molteplicità di soggetti e modelli che operano ancora in modo autonomo e disomogeneo. Un primo elemento significativo riguarda i modelli di raccolta adottati sul territorio.

Su 404 comuni, 334 hanno fornito una descrizione codificata del sistema in uso e, all'interno di questo campione, 309 comuni risultano organizzati con raccolta domiciliare o porta a porta, 12 con raccolta stradale e 13 con modello misto. Il dato conferma la prevalenza del porta a porta, che rappresenta oltre il 92% dei casi nei comuni classificati e interessa comunque più di tre quarti degli enti sull'intero territorio regionale. Tale evidenza, tuttavia, non deve essere letta in modo meccanico: la diffusione nominale del modello domiciliare non coincide con una uniforme qualità del servizio né con livelli omogenei di efficienza. Permangono differenze territoriali rilevanti: nell'Area Nord il porta a porta risulta sostanzialmente consolidato anche nei comuni di piccola e media dimensione; nell'Area Centro il quadro appare più articolato, con una maggiore presenza di modelli misti nei centri più complessi; nell'Area Sud, pur restando prevalente il sistema domiciliare, si riscontrano criticità più evidenti e una maggiore disomogeneità dei risultati. La sola etichetta del modello di raccolta non è dunque sufficiente a descrivere il funzionamento effettivo del servizio, che dipende anche dalla morfologia del territorio, dalla qualità dei conferimenti, dalla presenza di infrastrutture di supporto, dalla stabilità dell'assetto impiantistico e dalla capacità organizzativa del gestore.

Alla frammentazione dei modelli si accompagna una debolezza infrastrutturale ancora significativa, che emerge con particolare evidenza dall'analisi dei Centri Comunali di Raccolta (CCR). Su 404 amministrazioni comunali, solo 154 risultano dotate di un CCR operativo, mentre 217 ne sono prive e per 33 il dato non è disponibile. Il tasso di copertura regionale si attesta quindi al 38,12%, con oltre la metà dei comuni che non dispone di questo presidio logistico essenziale. La distribuzione territoriale conferma la disomogeneità del quadro: 68 CCR sono localizzati nell'Area Nord, 53 nell'Area Centro e 33 nell'Area Sud. La carenza di tali strutture incide direttamente sulla completezza e sulla qualità del servizio, limitando la corretta intercettazione di rifiuti ingombranti, RAEE, sfalci, inerti e altre frazioni che non possono essere efficacemente gestite nei circuiti domiciliari ordinari. In territori caratterizzati da dispersione insediativa, forte estensione territoriale o rilevante stagionalità turistica, l'assenza di CCR determina effetti concreti sulla gestione: aumento del rischio di abbandono, sovraccarico dei circuiti ordinari, minore qualità delle raccolte differenziate e ridotta capacità di risposta ai bisogni dell'utenza. Ancora più debole risulta la dotazione dei centri del riuso, che costituiscono un'infrastruttura importante nella prospettiva dell'economia circolare ma che, allo stato, appaiono ancora residuali nel contesto regionale.

I centri operativi censiti sono infatti soltanto 12 sull'intero territorio calabrese, pari al 2,97% dei comuni, mentre 359 amministrazioni ne sono prive e per 33 il dato non è disponibile. Anche in questo caso la distribuzione è modesta in tutte le aree: 6 centri nell'Area Nord, 4 nell'Area Centro e 2 nell'Area Sud. Ciò evidenzia che il riuso, pur riconosciuto come obiettivo rilevante nelle politiche regionali e ambientali, non costituisce ancora un asse strutturale del sistema di gestione e resta affidato a esperienze limitate e territorialmente circoscritte.

Un ulteriore indicatore utile per descrivere l'assetto attuale del servizio è costituito dal rapporto abitanti/addetto, che offre una misura sintetica del dimensionamento delle risorse umane sul territorio. Sulla base dei dati disponibili per 300 comuni, integrati da procedure di riparametrazione per i restanti enti, è stato individuato un parametro medio teorico pari a 481,10 abitanti per addetto, corroborato da una fascia empirica prevalente intorno a 462 abitanti per addetto. Pur non esaurendo il tema della produttività del lavoro, questo indicatore conferma la forte eterogeneità del sistema. Nei piccoli comuni e nei territori a bassa densità si registrano spesso valori che possono apparire

come sovradimensionati rispetto alla sola popolazione residente, ma che riflettono in realtà la necessità di assicurare un presidio minimo del servizio anche in contesti territorialmente vasti e dispersi. Nei grandi centri, al contrario, la maggiore concentrazione degli utenti e dei conferimenti può tradursi in valori più elevati di produttività, ma richiede anche organizzazioni del lavoro più strutturate, turnazioni più complesse, presidi straordinari e capacità di gestire una maggiore incidenza di utenze non domestiche.

L'elemento che più di ogni altro connota lo stato attuale del servizio è tuttavia rappresentato dalla frammentazione gestionale. Con riferimento al rifiuto urbano residuo, la ricognizione censisce 115 soggetti gestori tra operatori pubblici e privati, dei quali 53 amministrazioni comunali che operano in gestione diretta. La distribuzione territoriale evidenzia 39 gestori nell'Area Nord, 52 nell'Area Centro e 24 nell'Area Sud. Si tratta di un quadro estremamente polverizzato, nel quale una parte molto significativa dei gestori opera su un solo comune, mentre solo pochi soggetti dispongono di bacini territoriali più ampi. Tale configurazione ostacola la pianificazione industriale, rende difficoltosa l'omogeneizzazione degli standard di servizio, moltiplica i punti di interfaccia amministrativa e contrattuale e limita la possibilità di conseguire economie di scala e di scopo. Le differenze tra aree risultano anch'esse rilevanti: l'Area Centro presenta il numero più elevato di operatori e la struttura più frammentata; l'Area Sud, pur con un numero minore di gestori privati strutturati, mostra una forte incidenza di gestioni in proprio, a conferma di un minore livello di industrializzazione; l'Area Nord evidenzia la presenza di alcuni operatori più strutturati, ma non tale da superare la dispersione complessiva del sistema. La figura seguente illustra cartograficamente tale polverizzazione, restituendo per ciascun comune la forma di gestione in essere.

Modalità gestionale della Regione Calabria

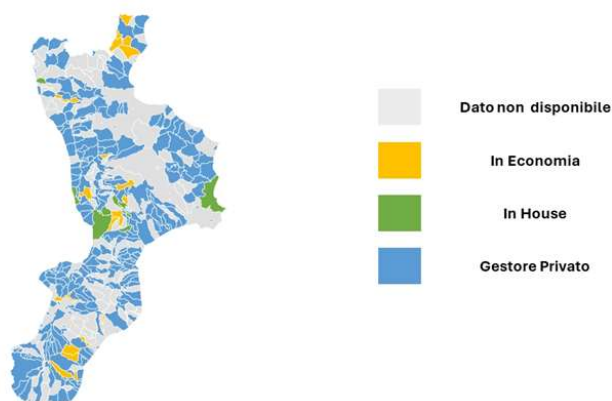


Figura 1- Distribuzione delle modalità gestione della Regione Calabria per Comune (Fonte: Elaborazione su dati GAIA)

La rappresentazione cartografica evidenzia con immediatezza le tendenze strutturali del sistema. Il gestore privato (azzurro) costituisce la forma gestionale prevalente in termini numerici ed è distribuito in modo relativamente uniforme nelle Aree Nord e Centro, dove si concentrano i comuni di maggiore dimensione e i bacini più produttivi. Le gestioni in economia (giallo), corrispondenti alle amministrazioni comunali che erogano direttamente il servizio senza affidamento a un operatore terzo, si addensano in modo significativo nell'Area Sud e nelle aree interne montane di tutte e tre le macroaree, confermando il permanere di una quota rilevante di servizio ancora privo di un gestore specializzato. Le gestioni in house (verde) appaiono del tutto marginali sul piano

quantitativo e geografico, circoscritte a pochi comuni dell'Area Centro, in coerenza con l'analisi condotta nel paragrafo 4.1.2 e con le considerazioni sviluppate nella Sezione C della presente relazione circa la non praticabilità di un affidamento a soggetti in house di scala adeguata. La significativa presenza di comuni con dato non disponibile, in particolare nelle aree interne e montane, rappresenta essa stessa un indicatore della debolezza informativa del sistema, riflettendo la difficoltà di monitoraggio e rendicontazione che ha caratterizzato la fase antecedente all'insediamento di ARRICAL.

Inoltre, la significativa presenza di gestioni in economia costituisce un ulteriore elemento di attenzione. Infatti, sotto il profilo della conformità normativa, deve essere inoltre rilevato che la gestione in economia — ancora presente in una quota non trascurabile del territorio regionale — non costituisce una modalità di affidamento ammissibile per i servizi pubblici locali a rete ai sensi del d.lgs. n. 201/2022. L'art. 14, comma 2, del decreto esclude espressamente la gestione in economia e il ricorso ad aziende speciali dal novero delle forme gestionali applicabili ai servizi a rete, categoria alla quale il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è pienamente riconducibile. Le situazioni di gestione diretta comunale ancora in essere sul territorio calabrese costituiscono pertanto una condizione di non conformità all'assetto normativo vigente, che il nuovo affidamento per Aree Omogenee è chiamato a superare in modo strutturale, riconducendo l'intera gestione regionale entro uno dei modelli tipizzati dall'ordinamento.

La gestione attuale non consente ancora di conseguire in modo pieno uniformità di standard, stabilità di pianificazione, economie di scala e una compiuta integrazione industriale del servizio. Proprio per questo, la ricognizione dello stato di fatto non ha un valore meramente descrittivo, ma costituisce un passaggio essenziale dell'istruttoria: essa mette in evidenza le criticità di partenza del sistema regionale, mostra il percorso incompleto di transizione istituzionale nel quale ARRICAL si è trovata ad operare fin dalla sua istituzione, e fornisce la base conoscitiva necessaria per le successive valutazioni sulla configurazione organizzativa e sulla modalità di affidamento del servizio sviluppate nelle Sezioni C e D della presente relazione.

3.1.2 Il quadro territoriale della Regione Calabria

Sul piano morfologico territoriale, la Regione Calabria presenta un assetto che incide in modo diretto sull'organizzazione del servizio di igiene urbana. Il territorio regionale si estende per 15.219,22 kmq, si colloca all'estremità sud-occidentale della penisola italiana, confina a nord con la Basilicata e si sviluppa per circa 738 km di costa, tra il versante ionico e quello tirrenico, con lo Stretto di Messina a sud.

Dal punto di vista morfologico, la Calabria è caratterizzata da una prevalenza di aree montuose e collinari, che interessano circa il 90% della superficie regionale, mentre le aree pianeggianti risultano limitate e concentrate principalmente lungo le fasce costiere. La presenza dei principali sistemi montuosi regionali (Pollino, Sila, Serre Calabresi e Aspromonte), determina condizioni territoriali molto differenziate, che si riflettono sull'organizzazione del servizio in termini di percorrenze, tempi di raccolta, frequenze, mezzi impiegabili e costi operativi.

Il territorio regionale è inoltre segnato da una marcata differenziazione tra aree interne e fasce costiere. Alle prime corrispondono, in larga parte, comuni di minore dimensione, con insediamenti più dispersi e una domanda di servizio diffusa su territori ampi; alle seconde corrispondono invece i

principali addensamenti urbani, le maggiori concentrazioni infrastrutturali e, in diversi casi, una più intensa pressione antropica e turistica. Ne deriva un quadro territoriale non uniforme, nel quale convivono poli urbani, sistemi costieri lineari, comuni collinari e montani e territori rurali a bassa densità.

Sotto il profilo demografico, la Calabria conta 1.855.375 abitanti distribuiti in 404 comuni. La popolazione risulta ripartita in modo disomogeneo tra le cinque province storiche: Cosenza rappresenta l'ambito più esteso e demograficamente più rilevante; Catanzaro svolge un ruolo di cerniera istituzionale e funzionale; Crotone presenta una struttura più polarizzata sul capoluogo; Vibo Valentia è caratterizzata da una maglia insediativa più minuta; Reggio Calabria costituisce il principale polo dell'area meridionale. In termini di articolazione per macroaree, l'Area Nord concentra 674.543 abitanti, pari al 36,35% della popolazione regionale; l'Area Centro 658.784 abitanti, pari al 35,51%; l'Area Sud 522.048 abitanti, pari al 28,14%.

Anche la densità abitativa conferma la forte eterogeneità territoriale del contesto regionale. I valori più elevati si registrano nella Città Metropolitana di Reggio Calabria, a Catanzaro e a Vibo Valentia, mentre Cosenza e Crotone presentano densità medie inferiori, per effetto della maggiore estensione territoriale e della presenza di ampie aree interne. A ciò si aggiunge il diverso peso dei capoluoghi, che in alcune province concentrano una quota molto rilevante della popolazione e dei servizi, mentre in altre il carico insediativo risulta distribuito tra più poli urbani.

3.1.3 Articolazione in aree omogenee

In coerenza con l'assetto di governance definito da ARRICAL e con le determinazioni organizzative assunte a livello d'ambito, il territorio regionale è articolato in tre Aree Omogenee funzionali, che costituiscono i bacini territoriali di riferimento per l'organizzazione del servizio di igiene urbana. Tale articolazione risponde all'esigenza di coniugare l'unitarietà della programmazione regionale con una dimensione gestionale intermedia idonea a garantire efficienza operativa, prossimità territoriale e sostenibilità economica.

Le tre Aree Omogenee rappresentano, pertanto, i bacini ottimali per l'organizzazione dei servizi di spazzamento, raccolta, trasporto e, più in generale, per la strutturazione del servizio su scala industriale. Esse non costituiscono una mera partizione geografica del territorio, ma individuano ambiti funzionali omogenei sotto il profilo logistico, demografico e organizzativo, all'interno dei quali impostare la gestione integrata del servizio e i relativi affidamenti.

Area di riferimento	Bacino Territoriale	Peculiarità
Area Nord	Provincia di Cosenza (150 comuni, 674.543 ab.)	Elevata estensione territoriale e orografia complessa. Ex ATO 1.
Area Centro	Province di Catanzaro, Crotone e Vibo Valentia (658.784 ab.)	Area che aggrega tre ambiti provinciali eterogenei. Ex ATO 2, 3, 4.
Area Sud	Città Metropolitana di Reggio Calabria (522.048 ab.)	Coincidente con l'area metropolitana e il bacino di Gioia Tauro. Ex ATO 5.

Tabella 1 – Il bacino delle Aree Omogenee

All'interno di ciascuna Area Omogenea, l'organizzazione capillare dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto è demandata agli Ambiti di Raccolta Ottimale (ARO), che rappresentano la dimensione territoriale minima di carattere operativo. In questa prospettiva, le Aree Omogenee

definiscono il livello di pianificazione e affidamento del servizio su scala vasta, mentre gli ARO consentono di modulare concretamente i circuiti di raccolta in funzione delle caratteristiche locali del territorio, della distribuzione della popolazione e della morfologia insediativa. Ciascuna delle tre Aree Omogenee costituisce, pertanto, il bacino di affidamento del servizio integrato di igiene urbana, oggetto delle distinte procedure di gara che ARRICAL intende avviare.

AREA NORD

L'Area Nord coincide con l'intero territorio della Provincia di Cosenza e costituisce il bacino territorialmente più esteso e numericamente più ampio della Regione, comprendendo 150 amministrazioni comunali e una popolazione complessiva di 674.543 abitanti. Si tratta di un'area connotata da una forte complessità fisica e insediativa, dovuta sia all'ampiezza del territorio sia alla compresenza di ambiti costieri, vallivi, collinari e montani, che incidono in misura rilevante sull'organizzazione del servizio.

La struttura amministrativa e demografica dell'area risulta fortemente frammentata. I piccoli comuni rappresentano la componente nettamente prevalente, con 119 unità, cui si aggiungono 26 comuni medio-piccoli, 3 comuni medio-grandi e 2 grandi comuni. Questa configurazione descrive un sistema territoriale nel quale, accanto a una vasta platea di centri minori diffusi, emergono due poli urbani principali: Cosenza, quale capoluogo storico e amministrativo dell'area interna, e Corigliano-Rossano, grande conurbazione ionica che costituisce il principale polo economico e produttivo della costa orientale.

Un elemento di particolare rilievo è rappresentato dalla presenza di aree costiere a elevata vocazione turistica, tra le quali assume speciale importanza la fascia tirrenica della Riviera dei Cedri. In tali contesti, la popolazione residente si affianca a consistenti flussi stagionali che, soprattutto nel periodo estivo, determinano una significativa variazione della domanda di servizio, con incremento dei quantitativi raccolti, maggiore pressione sulle attività di spazzamento e necessità di adeguare frequenze, mezzi e presidi logistici.

Sotto il profilo demografico, l'Area Nord evidenzia una distribuzione della popolazione non concentrata esclusivamente nei grandi centri. I piccoli comuni, pur di dimensioni ridotte se considerati singolarmente, aggregano complessivamente oltre 214.000 abitanti, mentre la fascia dei comuni medio-piccoli supera i 244.000 residenti. Ciò significa che una parte rilevante del servizio deve essere organizzata non solo per servire poli urbani maggiori, ma anche per garantire continuità ed efficienza in una trama insediativa diffusa e frammentata.

Anche i valori di densità demografica confermano la forte differenziazione interna dell'area: si passa da 82,10 ab/kmq nei piccoli comuni a 237,84 ab/kmq nei comuni medio-piccoli, fino a raggiungere 358,87 ab/kmq nei medio-grandi e 953,16 ab/kmq nei grandi comuni. La conseguenza, sotto il profilo organizzativo, è la necessità di modelli di servizio differenziati tra contesti a bassa densità e territori a maggiore concentrazione urbana, con impatti diretti su costi unitari, frequenze e configurazione dei circuiti di raccolta.

La distribuzione della popolazione tra centro storico, centro urbano e area vasta rafforza ulteriormente tale quadro. La maggior parte dei residenti si colloca nel centro urbano, che concentra il 60,50% della popolazione dell'area; il 23,67% risiede nei centri storici e il 15,83% nell'area

vasta. Tuttavia, quest'ultima occupa la quasi totalità della superficie territoriale. Da ciò deriva che la criticità dell'Area Nord non è data soltanto dalla quantità di utenza da servire, ma soprattutto dalla sua distribuzione spaziale su territori ampi, morfologicamente complessi e in larga misura caratterizzati da bassa densità.

AREA CENTRO

L'Area Centro costituisce il bacino territorialmente più articolato ed eterogeneo della Regione, in quanto comprende 157 amministrazioni comunali distribuite tra le province di Catanzaro, Crotone e Vibo Valentia, per una popolazione complessiva di 658.784 abitanti. Tale area assume una funzione di cerniera nel sistema regionale, poiché mette in relazione contesti provinciali diversi sotto il profilo geografico, demografico, urbano e infrastrutturale.

La composizione dell'area evidenzia la prevalenza dei piccoli comuni, pari a 131 unità, cui si aggiungono 22 comuni medio-piccoli, un solo comune medio-grande e tre grandi poli urbani. Proprio la compresenza di tali poli rappresenta uno degli elementi distintivi dell'Area Centro: Catanzaro, in quanto capoluogo di Regione e principale centro direzionale e amministrativo; Crotone, che presenta una forte polarizzazione urbana sul versante ionico; Lamezia Terme, nodo logistico strategico per l'intera Calabria, pur non essendo capoluogo di provincia. A questi si aggiunge il ruolo di Vibo Valentia, che, pur non rientrando statisticamente nella fascia dei grandi comuni, mantiene una rilevante centralità amministrativa e funzionale.

Sotto il profilo demografico, l'Area Centro presenta un assetto interno non uniforme. La provincia di Catanzaro concentra oltre il 52% della popolazione complessiva dell'area e si caratterizza al contempo per una forte frammentazione amministrativa, con 80 comuni. La provincia di Crotone, pur con una popolazione inferiore, è organizzata in soli 27 comuni, a conferma di una struttura più accentrata. Vibo Valentia, invece, presenta una maglia comunale più fitta e minuta, con una distribuzione più diffusa dei centri abitati.

Particolarmente significativa è l'analisi delle densità medie per cluster dimensionali. I piccoli comuni si attestano su 86,11 ab/kmq, i medio-piccoli su 287,26 ab/kmq, mentre la fascia medio-grande raggiunge 676,55 ab/kmq, superando addirittura quella dei grandi comuni, pari a 500,21 ab/kmq. Questo dato segnala la presenza, nell'area, di contesti urbani particolarmente compatti anche al di fuori dei poli maggiori, con effetti potenzialmente favorevoli in termini di produttività del servizio e di concentrazione dell'utenza servita.

La distribuzione della popolazione per zone funzionali mostra, infatti, una significativa prevalenza del centro urbano, nel quale risiede il 74,88% degli abitanti dell'Area Centro. Il 20,03% della popolazione si colloca nei centri storici e solo il 5,09% nell'area vasta. Si tratta del quadro territorialmente più favorevole, almeno in termini potenziali, all'organizzazione efficiente dei servizi di raccolta, poiché gran parte della popolazione è concentrata in ambiti urbani relativamente compatti, nei quali è possibile standardizzare maggiormente i circuiti di servizio. Ciò non elimina, naturalmente, la necessità di differenziare i modelli operativi nei centri storici e nei contesti più periferici, ma consente di valorizzare maggiormente le economie derivanti dalla concentrazione della domanda.

AREA SUD

L'Area Sud coincide integralmente con il territorio della Città Metropolitana di Reggio Calabria e comprende 97 amministrazioni comunali, per una popolazione complessiva di 522.048 abitanti. Essa presenta una configurazione insediativa peculiare rispetto alle altre aree regionali, essendo caratterizzata da una forte polarizzazione sul capoluogo metropolitano e, al tempo stesso, da una diffusa presenza di piccoli e medio-piccoli comuni distribuiti lungo le fasce costiere e nei territori interni.

La struttura amministrativa dell'area è composta da 76 piccoli comuni, 20 comuni medio-piccoli, nessun comune medio-grande e un solo grande comune, rappresentato da Reggio Calabria. L'assenza di una fascia intermedia di comuni tra 20.000 e 50.000 abitanti costituisce il tratto distintivo principale dell'Area Sud, poiché determina una gerarchia insediativa priva di veri centri urbani di raccordo tra i piccoli comuni e il polo metropolitano. Ne consegue una forte concentrazione di funzioni, servizi e flussi sul capoluogo, che assume il ruolo di hub principale dell'intero bacino.

Al tempo stesso, il carico di servizio non si esaurisce nel polo metropolitano. I comuni medio-piccoli dell'area concentrano infatti 209.032 abitanti e costituiscono il vero baricentro demografico intermedio del sistema, in particolare lungo le direttrici costiere ionica e tirrenica. Ciò comporta che l'organizzazione del servizio debba essere costruita non soltanto attorno a Reggio Calabria, ma anche su una rete di centri minori e medi che esprimono una domanda stabile e significativa.

Anche in questo caso, le densità medie mostrano una netta differenziazione interna: 86,84 ab/kmq nei piccoli comuni, 370,83 ab/kmq nei comuni medio-piccoli e 721,80 ab/kmq nel grande comune. Questi dati segnalano, da un lato, la presenza di ampie porzioni territoriali a bassa densità e forte dispersione insediativa; dall'altro, l'esistenza di sistemi urbani e costieri con caratteristiche pienamente compatibili con una gestione più intensiva e produttiva del servizio.

La zonizzazione conferma tale assetto. Nell'Area Sud l'80,72% della popolazione risiede nei centri urbani, il 15,86% nei centri storici e solo il 3,42% nell'area vasta. Anche qui, quindi, la grande maggioranza dell'utenza si concentra in porzioni relativamente contenute del territorio, mentre la superficie complessiva dell'area resta in larga parte caratterizzata da bassa antropizzazione. In termini organizzativi, ciò impone l'adozione di modelli differenziati: da un lato, servizi intensivi e ad alta produttività nei sistemi urbani e costieri; dall'altro, soluzioni più flessibili e ottimizzate sotto il profilo logistico per i territori interni e a minore densità.

3.1.4 Modello demografico e insediativo

Il modello insediativo della Calabria è caratterizzato da una marcata eterogeneità territoriale e da una forte frammentazione amministrativa, elementi che incidono direttamente sull'organizzazione, sui costi e sull'efficienza del servizio di igiene urbana. Ai fini della lettura dei carichi urbanistici e della definizione di modelli di servizio omogenei e confrontabili, i 404 comuni della regione possono essere distinti in quattro classi dimensionali: grandi comuni, con oltre 50.000 abitanti; comuni medio-grandi, compresi tra 20.000 e 50.000 abitanti; comuni medio-piccoli, tra 5.000 e 20.000 abitanti; piccoli comuni, con meno di 5.000 abitanti.

Da tale classificazione emerge un assetto fortemente asimmetrico. I piccoli comuni sono 326 e rappresentano l'80,7% del totale; si tratta, in larga parte, di enti collocati in ambiti collinari e montani, con bassa densità abitativa, dispersione degli insediamenti e maggiori criticità logistiche. I

comuni medio-piccoli sono 68 e costituiscono il segmento più rilevante sotto il profilo della popolazione aggregata, con oltre 616.000 abitanti complessivi. I centri con popolazione superiore a 20.000 abitanti sono soltanto 10, ma concentrano nel complesso circa 632.000 residenti, un valore sostanzialmente comparabile a quello dell'intera fascia dei piccoli comuni. Questo quadro evidenzia come il sistema debba essere progettato per servire contemporaneamente una rete molto ampia di comuni di ridotta dimensione e pochi, ma decisivi, poli urbani a più elevata complessità organizzativa.

Sotto il profilo gestionale, i piccoli comuni presentano in genere costi unitari più elevati, in ragione delle lunghe percorrenze, della ridotta intensità di utenza e delle limitate economie di scala. I comuni medio-piccoli rappresentano invece il segmento nel quale la razionalizzazione dei servizi può produrre effetti particolarmente significativi, poiché associano una massa critica rilevante a una diffusione ancora ampia sul territorio. I poli maggiori richiedono, infine, strutture operative di tipo industriale, frequenze di raccolta più elevate, gestione dei flussi commerciali e sistemi più avanzati di monitoraggio e controllo.

A questa lettura per classi dimensionali si affianca una suddivisione del tessuto insediativo, articolata in Centro Storico, Centro Urbano e Area Vasta, che consente di analizzare il servizio non solo in relazione al singolo comune, ma anche in funzione delle diverse morfologie insediative presenti al suo interno. Il Centro Storico coincide generalmente con il nucleo originario dell'insediamento ed è il contesto a maggiore criticità operativa, per effetto della viabilità ridotta, delle pendenze, dei vincoli architettonici e della limitata disponibilità di spazi per il posizionamento delle attrezzature, elementi che rendono spesso necessario il ricorso a mezzi di piccole dimensioni e a modalità di raccolta meno standardizzate. Il Centro Urbano comprende invece il tessuto consolidato, prevalentemente residenziale e commerciale, sviluppatosi in epoca più recente; in tali ambiti la maggiore regolarità della viabilità e la più alta densità insediativa consentono un'organizzazione del servizio più efficiente e standardizzabile. L'Area Vasta include infine le porzioni di territorio a urbanizzazione diffusa o discontinua, nonché le aree agricole, produttive o caratterizzate da presenza sparsa di utenze; in questi contesti la criticità prevalente è legata alle distanze, alla dispersione dei punti di presa e alle percorrenze a vuoto, con la conseguente necessità di prevedere modelli organizzativi specifici, basati su frequenze calibrate, punti di conferimento di prossimità o circuiti differenziati.

Nel complesso, la combinazione tra struttura demografica e morfologia insediativa conferma che il territorio calabrese non può essere servito mediante un unico modello operativo uniforme. Al contrario, la gestione del servizio richiede una forte capacità di adattamento alle diverse condizioni locali e, al tempo stesso, una scala organizzativa sufficientemente ampia da consentire la programmazione integrata dei flussi, il coordinamento logistico e il superamento della tradizionale frammentazione comunale.

3.1.5 Gli impianti

La dotazione impiantistica costituisce un elemento essenziale della descrizione del servizio di igiene urbana in Calabria, poiché il sistema non può essere valutato soltanto con riferimento ai modelli di raccolta e agli assetti gestionali, ma deve essere letto lungo l'intera filiera del trattamento, del recupero e dello smaltimento finale. L'attuale quadro organizzativo consente di superare la tradizionale logica di autosufficienza su base provinciale e di gestire i flussi con maggiore

flessibilità a scala regionale, pur nel rispetto del principio di prossimità. In questo contesto, il governo operativo dei conferimenti avviene attraverso una piattaforma centralizzata di monitoraggio e regolazione dei flussi, che permette di associare i singoli comuni agli impianti di destino per la frazione organica e per il rifiuto indifferenziato, di pianificare le uscite dagli impianti di trattamento meccanico biologico e di intervenire in presenza di criticità, quali saturazione, fermate tecniche o riduzioni temporanee di capacità. La rete impiantistica regionale si configura quindi non come un insieme di impianti isolati, ma come un sistema integrato il cui equilibrio viene governato in modo unitario.

Sotto il profilo strutturale, la dotazione impiantistica è articolata in una rete di impianti essenziali, necessari a garantire la continuità del servizio e il presidio territoriale lungo la filiera del trattamento del rifiuto urbano residuo, della frazione organica, del recupero energetico e dello smaltimento finale, e in una rete di impianti complementari che, pur non costituendo il nucleo minimo del sistema, ne assicurano la tenuta operativa, soprattutto nella fase transitoria. In questo quadro, il ruolo degli operatori privati risulta oggi particolarmente rilevante nel trattamento della frazione organica e nella selezione delle frazioni secche da raccolta differenziata, con una funzione di integrazione che, in diversi segmenti della filiera, assume carattere decisivo.

Per quanto riguarda il rifiuto urbano residuo, il sistema regionale continua a poggiare sugli impianti di trattamento meccanico biologico, nei quali il flusso viene separato in una componente umida destinata a stabilizzazione biologica e in una componente secca destinata alla produzione di combustibile solido secondario per il recupero energetico. Nel periodo transitorio la rete pubblica mantiene una funzione di presidio di base, ma risente di limitazioni operative riconducibili a lavori di ammodernamento, revamping o capacità effettive inferiori a quelle autorizzate. La capacità autorizzata complessiva degli impianti pubblici supera le 408.000 tonnellate annue, ma la capacità realmente operativa si attesta intorno a 275.100 tonnellate annue. Tale differenziale dipende in misura significativa dalla ridotta funzionalità di alcuni poli e dalla temporanea indisponibilità di parte della capacità installata. In questa configurazione, gli impianti privati di Rende e Lamezia assumono un ruolo strategico, con una capacità operativa complessiva di circa 217.910 tonnellate annue, risultando essenziali per assorbire i maggiori volumi e garantire la continuità del sistema. I poli pubblici continuano comunque a svolgere una funzione territoriale imprescindibile: Lamezia Terme rappresenta il principale presidio dell'Area Centro, Corigliano-Rossano quello dell'Area Nord, mentre Crotone assicura la copertura del relativo bacino provinciale. L'interazione tra questi poli e gli impianti privati costituisce oggi uno dei principali fattori di tenuta dell'intero sistema regionale.

Anche la filiera della frazione organica presenta un assetto fortemente integrato tra rete pubblica e privata, ma con una dipendenza ancora più marcata dagli operatori privati. Gli impianti pubblici, pur distribuiti sul territorio, operano infatti in molti casi con capacità effettive ridotte rispetto a quelle autorizzate o previste, tanto che la loro capacità reale complessiva si attesta intorno a 55.500 tonnellate annue, a fronte di circa 89.500 tonnellate annue autorizzate. Il comparto privato garantisce invece una capacità operativa di circa 220.000 tonnellate annue, concentrata soprattutto nei poli di Rende, Rossano, Lamezia, Vazzano e Citanova. Tra questi, Rende si conferma il principale hub della filiera, sia in termini di quantitativi trattati sia per numero di comuni serviti. Ciò evidenzia come, nello stato attuale, l'equilibrio del sistema di trattamento dell'organico dipenda

in misura significativa da un numero ristretto di impianti di riferimento, con conseguente esposizione a rischi di concentrazione e di vulnerabilità operativa.

La filiera delle frazioni secche da raccolta differenziata risulta, a sua volta, articolata ma fortemente frammentata. Sul territorio regionale sono censiti 20 impianti attivi per la selezione di carta, cartone, plastica, vetro e metalli. Nonostante la numerosità dei siti, la capacità pubblica è sostanzialmente marginale, essendo limitata a poche linee di trattamento idonee a gestire volumi ridotti. Ne deriva che la selezione delle frazioni secche si regge prevalentemente su piattaforme private. Tale diffusione, tuttavia, non coincide con una piena trasparenza dei flussi, poiché la ricostruzione puntuale delle destinazioni non risulta disponibile per l'intero campione comunale. All'interno di questo quadro, il polo di Rende emerge come il principale nodo di selezione a scala sovra-territoriale, mentre al di fuori di esso il sistema resta caratterizzato da una forte polverizzazione, con piattaforme che trattano volumi molto differenziati e che, in numerosi casi, operano su bacini estremamente ristretti.

L'osservazione congiunta delle tre filiere principali – rifiuto urbano residuo, frazione organica e frazioni secche da raccolta differenziata – consente di individuare alcuni poli strategici nei quali la presenza contestuale di più infrastrutture favorisce una maggiore integrazione del ciclo. Nell'Area Nord questo ruolo è svolto essenzialmente da Rende e Rossano; nell'Area Centro da Lamezia Terme e Crotone; nell'Area Sud da Siderno. Permane, tuttavia, uno squilibrio territoriale significativo, poiché l'Area Sud dispone di un numero più limitato di poli integrati e il territorio di Reggio Calabria, pur rappresentando il principale centro produttore di rifiuti della regione, non è ancora supportato da una dotazione impiantistica completa e concentrata in un unico nodo di riferimento.

La chiusura del ciclo dei rifiuti secondari derivanti dal trattamento è oggi assicurata attraverso il conferimento del combustibile solido secondario al termovalorizzatore e l'invio degli scarti residui alle discariche di servizio. Il recupero energetico fa perno sul termovalorizzatore pubblico di Gioia Tauro, dotato di due linee a letto fluido e di una capacità autorizzata massima pari a 120.000 tonnellate annue, con una produzione elettrica media stimata di 672.000 MWh all'anno. Gli scarti di lavorazione continuano invece a essere indirizzati alle discariche residue, pur permanendo, nella fase transitoria, il rischio di dover ricorrere in parte anche a soluzioni esterne al territorio regionale, in ragione dell'insufficienza strutturale di alcune disponibilità residue.

Il bilancio di massa del periodo transitorio si fonda sui dati di produzione consolidati e sulle ipotesi di progressivo raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata nel medio termine. Per l'anno 2024 i conferimenti alla rete pubblica mostrano circa 184.939,58 tonnellate di organico, 309.300,86 tonnellate di rifiuto urbano residuo e 2.551,38 tonnellate di frazioni secche da raccolta differenziata indirizzate alla rete pubblica, dato quest'ultimo spiegabile con la prevalenza delle piattaforme private e dei consorzi di filiera nella gestione di tali materiali. Per il biennio successivo, la programmazione dei conferimenti degli scarti e del combustibile solido secondario è definita in modo puntuale, con l'obiettivo di garantire continuità al servizio nel periodo in cui il sistema impiantistico è ancora interessato da interventi di riconversione e riequilibrio.

Con riferimento allo smaltimento finale, la disponibilità pubblica immediatamente utilizzabile è stimata in circa 592.500 mc di volumetria complessiva, ritenuta sufficiente a coprire il fabbisogno

del quinquennio 2026-2030, stimato in 248.684,13 tonnellate, con un margine di sicurezza significativo. Tra i principali siti di supporto figurano Cassano allo Jonio in località La Silva, Lamezia Terme in località Stretto, Catanzaro-Alli e San Giovanni in Fiore in località Vetrano, cui si aggiungono ulteriori ipotesi di futura attivazione. Nella fase transitoria tali discariche mantengono una funzione essenziale di supporto al sistema, in attesa che il progressivo completamento del recupero energetico e della riconversione degli impianti riduca strutturalmente il ricorso allo smaltimento finale.

Nel complesso, la dotazione impiantistica regionale deve essere letta come la fotografia di un sistema ancora in evoluzione. L'assetto attuale presenta già elementi di integrazione e di coordinamento a scala regionale, ma continua a dipendere da una pluralità di equilibri transitori: capacità pubbliche non ancora pienamente dispiegate, ruolo molto rilevante del settore privato, polarizzazione dei flussi su alcuni impianti chiave e permanenza di una rete di discariche di servizio quale presidio di sicurezza. Proprio per questo, la gestione del periodo transitorio assume rilievo decisivo, poiché rappresenta il passaggio necessario verso un modello più integrato, industrialmente stabile e coerente con l'obiettivo di riduzione strutturale del conferimento in discarica e di piena valorizzazione dei flussi trattabili.

3.1.6 Dati sulla raccolta differenziata e sulla produzione di rifiuti

L'analisi dei dati ISPRA 2024 consente di descrivere con maggiore precisione l'evoluzione recente del sistema regionale nel quinquennio 2020-2024. In questo periodo la raccolta differenziata in Calabria mostra un andamento complessivamente crescente, passando dal 52,16% del 2020 al 57,55% del 2024, senza flessioni strutturali nel dato medio regionale. Tale progressione, tuttavia, non presenta un andamento lineare. In una prima fase, compresa tra il 2020 e il 2023, il sistema evidenzia una crescita più contenuta e una tendenza al consolidamento, segnale di un modello che, con gli assetti infrastrutturali e organizzativi esistenti, incontra difficoltà nel compiere ulteriori avanzamenti significativi. Nel biennio più recente si osserva invece una dinamica più favorevole, con un incremento di circa 2,5 punti percentuali tra 2023 e 2024. L'aumento è rilevante, ma non sufficiente a colmare il divario rispetto al target dell'80% previsto per il 2027, che resta ancora distante e richiede una accelerazione strutturale del sistema.

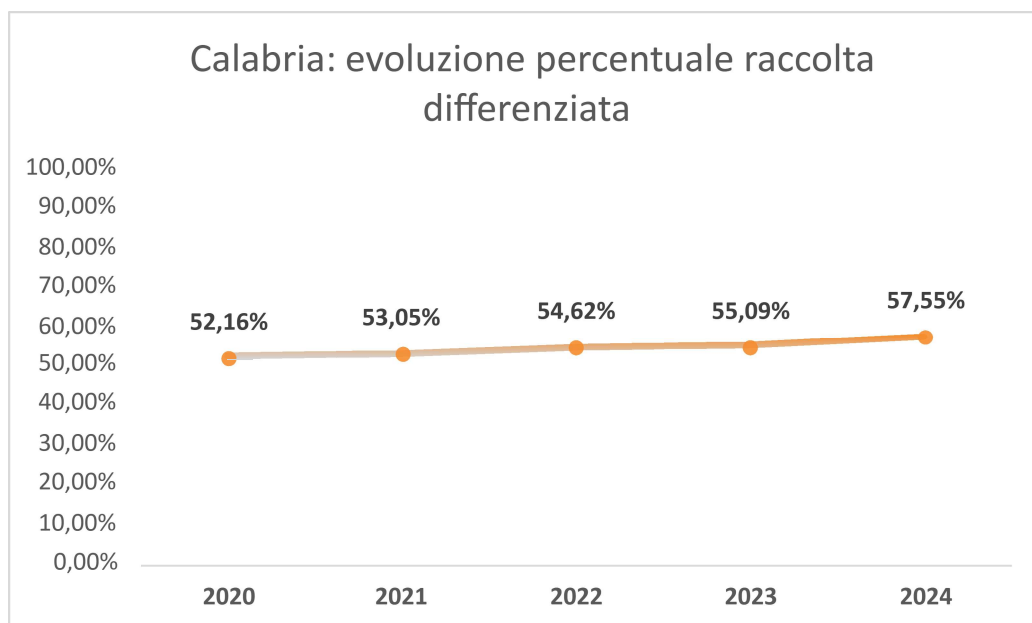


Grafico 1 - Andamento percentuale raccolta differenziata su scala regionale

A questo andamento della raccolta differenziata si accompagna un ulteriore elemento di rilievo, rappresentato dalla divergenza tra la tendenza demografica e quello della produzione dei rifiuti. Nel periodo considerato la popolazione regionale continua infatti a ridursi, mentre la produzione complessiva di rifiuti urbani non mostra una corrispondente diminuzione. Tale fenomeno determina un incremento del carico pro capite e segnala che le politiche di prevenzione della produzione del rifiuto non hanno ancora inciso in modo strutturale sui comportamenti di consumo e di conferimento, con la conseguenza che il miglioramento della raccolta differenziata non si accompagna, almeno per ora, a una riduzione altrettanto evidente della pressione complessiva sul sistema.

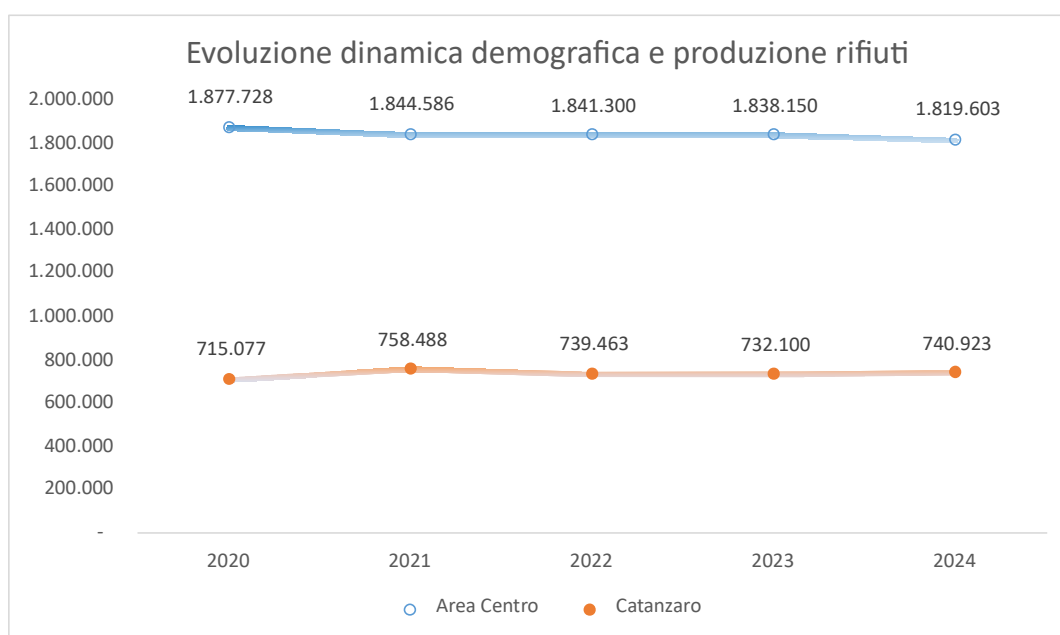


Grafico 1 - Analisi comparata dinamiche demografiche e produzione totale

La lettura per Aree Omogenee mette in evidenza andamenti differenziati. L'Area Nord si conferma il principale motore delle performance regionali, raggiungendo nel 2024 il 65,14% di raccolta differenziata e superando così la soglia del 65%, che rappresenta un riferimento significativo sotto il profilo della maturità del servizio. Il percorso di crescita non è stato del tutto regolare, essendosi registrata una flessione congiunturale nel 2023, ma il recupero del 2024 conferma la capacità dell'area di mantenere livelli di performance superiori alla media regionale.

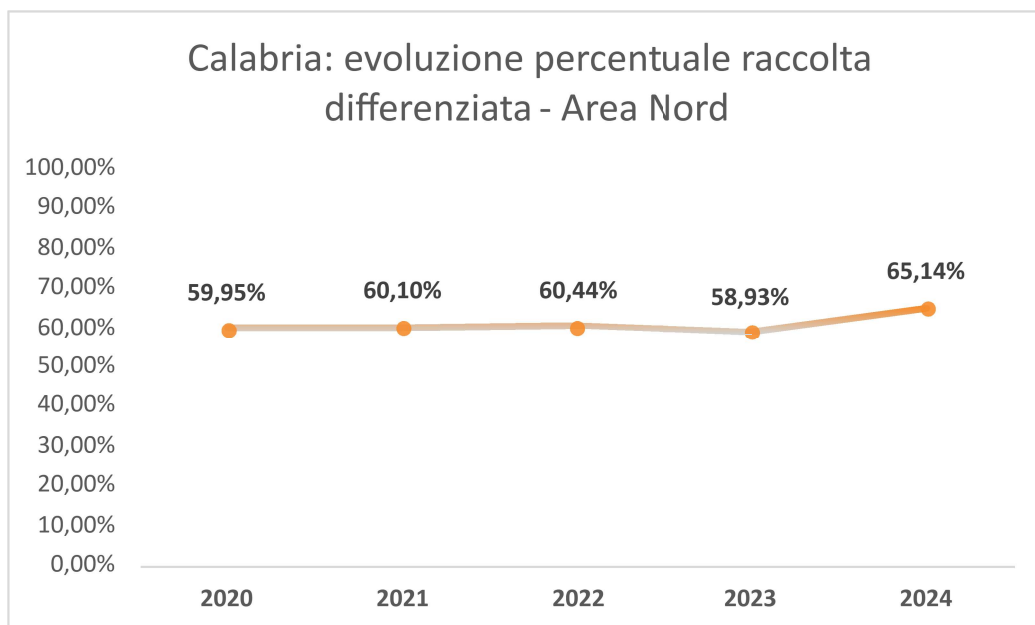


Grafico 2- Andamento percentuale raccolta differenziata su scala regionale - Area Omogenea Nord

L'Area Centro presenta invece il profilo più regolare e costante, passando dal 52,64% del 2020 al 59,45% del 2024. All'interno di questo dato di sintesi, tuttavia, convivono dinamiche anche molto diverse: la provincia di Catanzaro mostra livelli più elevati, Vibo Valentia alterna risultati positivi a oscillazioni, mentre Crotone rappresenta l'elemento più critico, pur in presenza di un miglioramento progressivo rispetto ai valori iniziali.

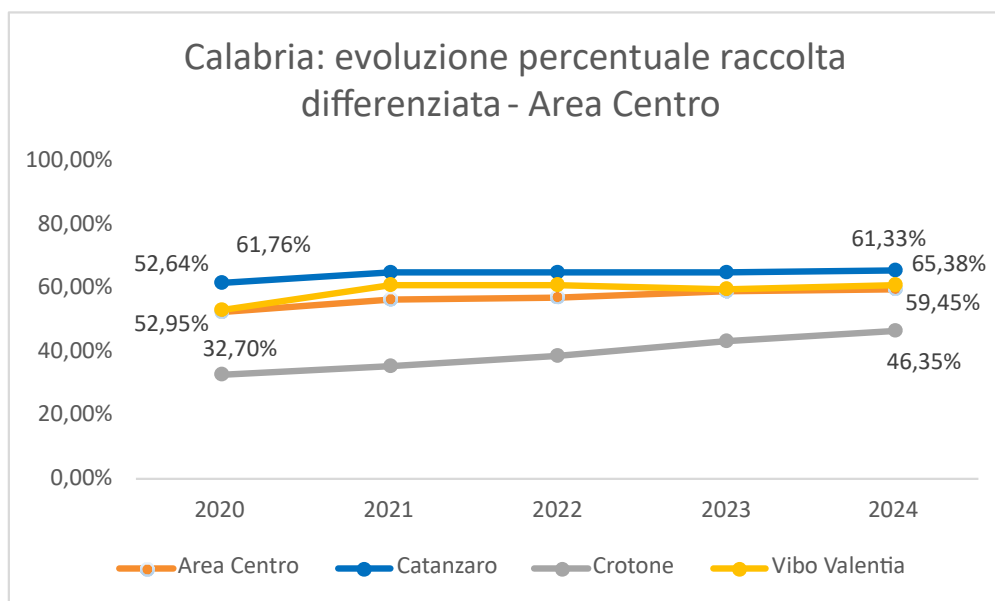


Grafico 3 - Andamento percentuale raccolta differenziata su scala regionale - Area Omogenea Centro

L'Area Sud è infine quella che presenta il quadro più critico. Dopo aver toccato nel 2021 un minimo del 28,35%, essa ha registrato una significativa capacità di recupero, collocandosi nell'ultimo biennio intorno al 43-44%; permane tuttavia un divario strutturale molto ampio rispetto all'Area Nord, che continua a superarla di oltre venti punti percentuali. In tale area, il comportamento del capoluogo Reggio Calabria incide in maniera particolarmente significativa sulla media complessiva, contribuendo a rallentarne la performance.

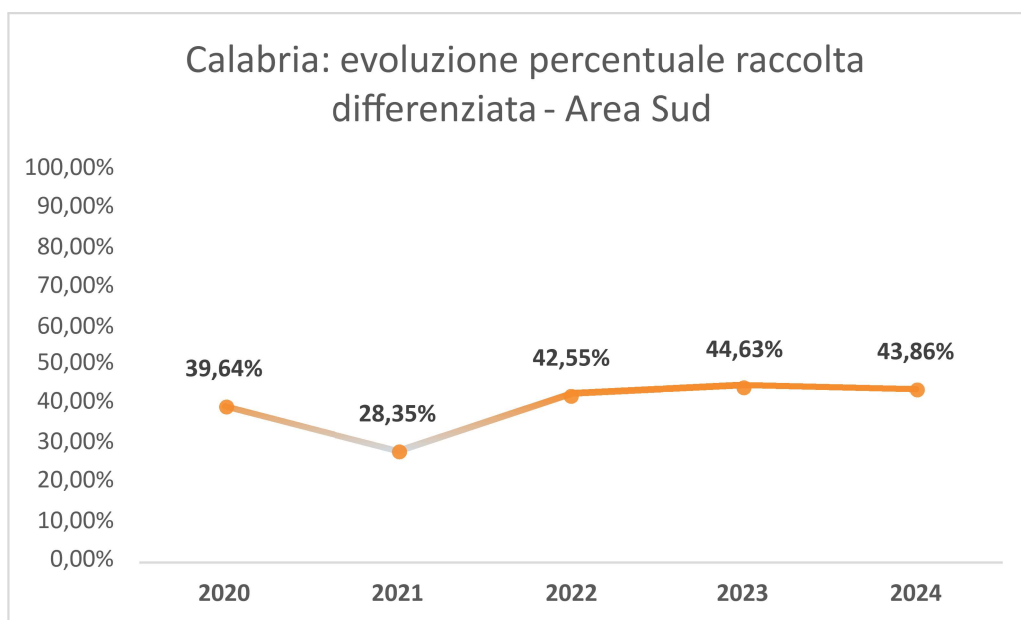


Grafico 4 - Andamento percentuale raccolta differenziata su scala regionale - Area Omogenea Sud

Nel 2024 la produzione complessiva di rifiuti urbani nella Regione Calabria è pari a 740.923,33 tonnellate, corrispondenti a un valore medio di 399,34 kg per abitante all'anno. La ripartizione per aree mostra che l'Area Nord registra la maggiore produzione assoluta, con 275.359,88 tonnellate, seguita a brevissima distanza dall'Area Centro con 274.700,35 tonnellate, mentre l'Area Sud si

attesta a 190.863,10 tonnellate. In termini pro capite, però, è l'Area Centro a registrare il valore più elevato, con 416,98 kg/ab/anno, davanti all'Area Nord con 408,22 kg/ab/anno e all'Area Sud con 365,60 kg/ab/anno. Questo conferma che il dato quantitativo assoluto deve essere letto congiuntamente alla struttura demografica e insediativa delle singole aree, poiché la sola produzione complessiva non restituisce da sola la pressione effettiva sul sistema.

Particolarmente significativa è la composizione merceologica dei flussi. Il rifiuto urbano residuo rappresenta ancora la quota prevalente della produzione regionale, pari al 42,87% del totale, mentre la frazione organica si attesta al 22,81%. Le principali frazioni secche differenziabili, come vetro, carta e cartone e plastica, mostrano un peso rilevante ma ancora inferiore al potenziale teorico di intercettazione. La permanenza di una quota così elevata di residuo indifferenziato evidenzia che una parte ancora significativa dei materiali immessi nel circuito non viene correttamente separata alla fonte e che le potenzialità di miglioramento del sistema risiedono non tanto nella sola quantità prodotta, quanto soprattutto nella qualità della separazione e nella capacità di valorizzare i diversi flussi.

La lettura disaggregata per area conferma questa interpretazione. Per il rifiuto urbano residuo si osserva un gradiente di peggioramento procedendo da Nord verso Sud: 141,54 kg/ab/anno nell'Area Nord, 169,09 kg/ab/anno nell'Area Centro e 205,38 kg/ab/anno nell'Area Sud. In direzione opposta si colloca invece l'intercettazione della frazione organica, che risulta più elevata nell'Area Nord con 112,60 kg/ab/anno, rispetto ai 98,61 kg/ab/anno dell'Area Centro e ai 63,81 kg/ab/anno dell'Area Sud. Anche per carta, cartone, vetro e plastica, le Aree Nord e Centro mostrano livelli di intercettazione generalmente più elevati dell'Area Sud. Nel complesso, il divario tra le aree non sembra dunque dipendere tanto dalla quantità complessiva di rifiuti prodotti, quanto dalla diversa capacità di separazione, raccolta e valorizzazione dei materiali.

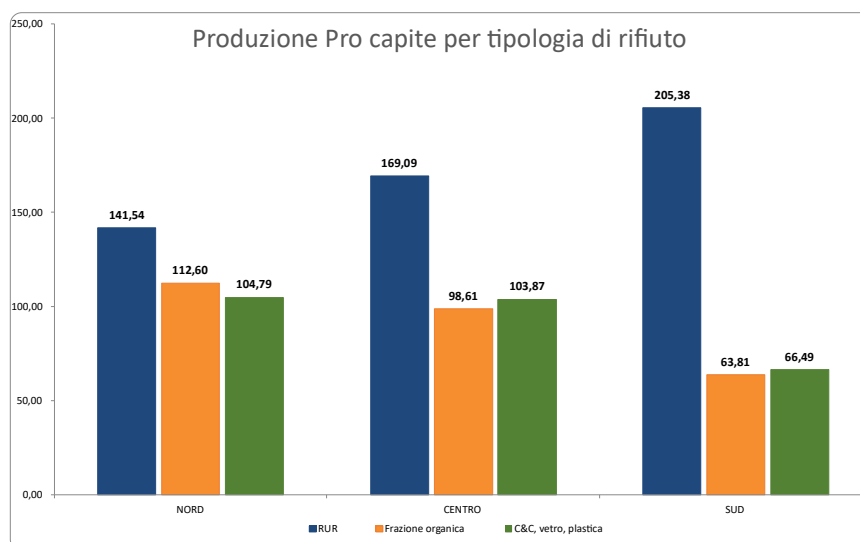


Grafico 5 - Produzione Pro capite per tipologia di rifiuti (dati in KG/Ab)

In aggiunta a quanto sopra esposto, il dato medio regionale della raccolta differenziata, pari al 57,55%, deve inoltre essere interpretato alla luce della forte dispersione delle performance comunali. Soltanto 22 comuni, pari al 5,45% del totale, superano l'80% di raccolta differenziata e possono essere considerati come best practice regionali. Il gruppo più numeroso è costituito dai 345 comuni compresi tra il 40% e l'80%, pari all'85,40% del campione, il che indica che la grande

maggioranza del sistema ha superato la fase iniziale di avvio ma non ha ancora raggiunto livelli pienamente maturi e stabili di efficienza. Permane infine una coda di 29 comuni con valori inferiori al 20%, che rappresentano il nucleo più critico del sistema. A ciò si aggiungono alcune anomalie censuarie, con 8 comuni a percentuale di raccolta differenziata nulla e casi in cui i flussi risultano imputati ai comuni capofila anziché agli enti effettivamente serviti. Tali anomalie non modificano il giudizio generale sul sistema, ma confermano l'esigenza di rafforzare gli strumenti di tracciabilità, monitoraggio e omogeneizzazione del dato.

Anche la distribuzione territoriale delle performance risulta fortemente differenziata. L'Area Nord si presenta come il comparto più omogeneo e performante, con 14 comuni oltre l'80% di raccolta differenziata e un numero limitato di situazioni anomale o prive di dato. L'Area Centro mostra una variabilità più accentuata e una presenza più contenuta di comuni sopra la soglia dell'80%; al suo interno, le criticità maggiori si concentrano soprattutto in piccoli comuni con sistemi di raccolta ancora poco efficaci o non pienamente strutturati. L'Area Sud presenta invece il quadro più debole, con una distribuzione delle performance nettamente spostata verso i valori bassi, 5 comuni a raccolta differenziata nulla e 18 enti sotto il 20%; nello stesso contesto emerge tuttavia il caso virtuoso di Palmi, che supera l'80% e rappresenta il principale riferimento positivo dell'area.

Inoltre, il focus sui capoluoghi di provincia, che evidenzia in modo molto chiaro le differenti combinazioni tra produzione pro capite e livelli di raccolta differenziata. Crotone registra il valore pro capite più elevato, pari a 515,46 kg/ab/anno, ma al tempo stesso una raccolta differenziata molto bassa, ferma al 30,59%. Vibo Valentia e Catanzaro si collocano invece oltre il 65%, rispettivamente con il 70,22% e il 68,89%, mentre Cosenza si attesta al 59,24%. Reggio Calabria, pur presentando una produzione pro capite più contenuta, registra una raccolta differenziata del 36,78%, con un effetto fortemente penalizzante sulla media dell'Area Sud. Tali dati mostrano che la dimensione urbana, di per sé, non garantisce automaticamente migliori risultati e che la capacità organizzativa del servizio continua a rappresentare il fattore decisivo.

Questa considerazione emerge ancora più chiaramente dall'analisi della relazione tra modello di raccolta e risultati conseguiti. Il porta a porta costituisce il modello prevalente, ma produce esiti diversi a seconda del contesto territoriale e della qualità della sua attuazione. Nell'Area Nord esso risulta generalmente più efficace, anche nei contesti urbani complessi, mentre nell'Area Centro e soprattutto nell'Area Sud i risultati dipendono molto più strettamente dal modo in cui il modello è implementato, dalla coerenza dell'assetto logistico, dalla disponibilità di infrastrutture di supporto e dalla qualità della gestione operativa. In altri termini, non è il solo modello formale a determinare il risultato, ma l'intero assetto organizzativo entro cui esso si colloca.

Nel complesso, l'analisi della produzione dei rifiuti e della raccolta differenziata restituisce un quadro regionale in miglioramento, ma ancora fortemente eterogeneo e lontano da una condizione di piena maturità gestionale. Accanto a segnali positivi, come la crescita della raccolta differenziata, la presenza di alcune best practice e la maggiore capacità di recupero registrata nell'ultimo biennio, permangono criticità strutturali rilevanti: elevata incidenza del rifiuto residuo, forte dispersione delle performance comunali, debolezza dell'Area Sud, differenze marcate tra aree e capoluoghi, nonché una dipendenza dei risultati non solo dal modello di raccolta formalmente adottato, ma dalla qualità complessiva dell'organizzazione del servizio. Proprio per questo, la lettura dei dati quantitativi non esaurisce la valutazione dello stato del sistema, ma costituisce un elemento

essenziale per comprendere i margini di miglioramento e le criticità che il futuro assetto gestionale dovrà essere in grado di affrontare.

3.1.7 Analisi SWOT dell'attuale configurazione

Ai fini dell'istruttoria di cui all'art. 14 del d.lgs. 201/2022, l'analisi SWOT dell'assetto gestionale vigente assume funzione ricognitiva e comparativa, in quanto consente di rappresentare, in forma sintetica ma motivata, i principali punti di forza e di debolezza della gestione in essere, nonché le opportunità e le minacce che caratterizzano la fase di transizione verso il nuovo affidamento, con riguardo alla qualità del servizio, all'assetto organizzativo, al fabbisogno di investimenti e al contesto regolatorio di riferimento. Essa non anticipa la valutazione della modalità di affidamento prescelta, ma costituisce il quadro conoscitivo di partenza sul quale innestare, nei successivi paragrafi, la motivazione della scelta e la comparazione con le alternative gestionali astrattamente praticabili.

Sotto il profilo dei punti di forza (*Strengths*), in primo luogo, la raccolta domiciliare costituisce già oggi il modello prevalente su scala regionale, risultando adottata in 309 comuni sui 334 per i quali il dato è disponibile, con livelli di diffusione particolarmente elevati nell'Area Nord. Tale dato segnala che il sistema regionale ha già compiuto, almeno sul piano formale, un passaggio importante verso modalità di raccolta coerenti con gli obiettivi di incremento della raccolta differenziata. In secondo luogo, la dinamica della raccolta differenziata regionale, pur ancora insufficiente rispetto ai target di piano, mostra nel quinquennio 2020-2024 una tendenza complessivamente positiva, con passaggio dal 52,16% al 57,55% e con performance significativamente nell'Area Nord, che ha superato il 65%.

Sotto il profilo dei punti di debolezza (*Weaknesses*), emergono invece criticità strutturali di maggiore consistenza. La principale debolezza è data dall'estrema frammentazione gestionale: per il solo rifiuto urbano residuo risultano censiti 115 soggetti gestori, dei quali 53 amministrazioni comunali in gestione diretta; per la frazione organica i gestori sono 103, di cui 49 in gestione diretta, con una fortissima polverizzazione dei bacini serviti. Tale configurazione ostacola la pianificazione industriale, moltiplica i centri decisionali e contrattuali, rende disomogenei gli standard di servizio e impedisce il conseguimento di effettive economie di scala e di scopo. A ciò si aggiunge l'elevata incidenza delle gestioni in economia, che costituisce non soltanto un elemento di debolezza organizzativa, ma un assetto sostanzialmente non coerente con la natura di servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica propria della gestione dei rifiuti urbani, in quanto mantiene il servizio entro una dimensione amministrativa minuta, non idonea a sostenere una gestione industriale, programmabile e uniformemente regolata. Una ulteriore debolezza è costituita dalla persistente asimmetria informativa tra ente di governo e comuni, come dimostrano le lacune nella trasmissione dei dati su modelli di raccolta, addetti, centri del riuso e altri profili essenziali per il monitoraggio e la programmazione. Sul piano regolatorio, il sistema attuale evidenzia inoltre un non pieno allineamento alla regolazione ARERA, anche in ragione del fatto che la frammentazione dei soggetti coinvolti rende disomogenea l'applicazione del Metodo Tariffario Rifiuti e degli ulteriori obblighi di settore; in alcuni ambiti, infatti, l'MTR non risulta ancora pienamente applicato ai fini della determinazione della TARI, con conseguente scollamento tra regolazione tariffaria, assetto gestionale e capacità amministrativa dei soggetti tenuti agli adempimenti. Sul piano delle performance, infine, restano evidenti la forte dispersione dei risultati, la presenza di una quota non

trascurabile di comuni con livelli molto bassi o nulli di raccolta differenziata, la persistente debolezza dell'Area Sud e la carenza infrastrutturale rappresentata dalla limitata diffusione dei CCR (Centri Comunali di Raccolta) e dalla quasi assenza dei centri del riuso.

Per quanto concerne le opportunità (*Opportunities*), la principale leva di trasformazione del sistema è rappresentata dal nuovo Piano d'Ambito, che per la prima volta mette a disposizione un quadro programmatico unitario a scala regionale, con obiettivi, criteri organizzativi, standard gestionali e pianificazione impiantistica coerenti con la regolazione di settore. In tale cornice, l'affidamento del servizio nelle tre macroaree consente di superare l'attuale polverizzazione e di costruire bacini di dimensione adeguata per una gestione più efficiente, industriale e integrata. La struttura a tre macroaree crea infatti le condizioni per razionalizzare la logistica della raccolta, standardizzare i circuiti operativi, pianificare gli investimenti su scala sovracomunale, migliorare la capacità di monitoraggio e ridurre il numero dei soggetti direttamente gravati dagli adempimenti tariffari e regolatori. In questo quadro, la gestione su scala di macroarea può inoltre favorire l'introduzione della tariffazione puntuale corrispettiva, migliorare la bancabilità degli investimenti, aumentare la capacità di accesso a fondi regionali, nazionali ed europei e creare una massa critica sufficiente per lo sviluppo di filiere locali del recupero e dell'economia circolare, oggi ostacolate dalla dispersione della domanda e dell'offerta di servizio.

In ultimo, sotto il profilo delle minacce (*Threats*), i principali fattori di rischio sono riconducibili anzitutto alla complessità del contesto regolatorio e alla delicatezza della fase di transizione. L'evoluzione della regolazione ARERA in materia tariffaria, qualitativa, contrattuale e di monitoraggio accresce il rischio che, in assenza di un rapido superamento dell'attuale assetto frammentato, le gestioni in essere non siano in grado di garantire piena conformità agli standard richiesti. A ciò si aggiunge il rischio di contenziosi nella fase di passaggio dal modello attuale al nuovo assetto di affidamento, con possibili controversie con gestori uscenti, operatori economici e utenza, soprattutto in presenza di affidamenti di maggiore dimensione economica e territoriale. Infine, ulteriori minacce sono rappresentate dalle resistenze locali al riassetto del sistema, in particolare rispetto alla realizzazione o al potenziamento delle infrastrutture necessarie.

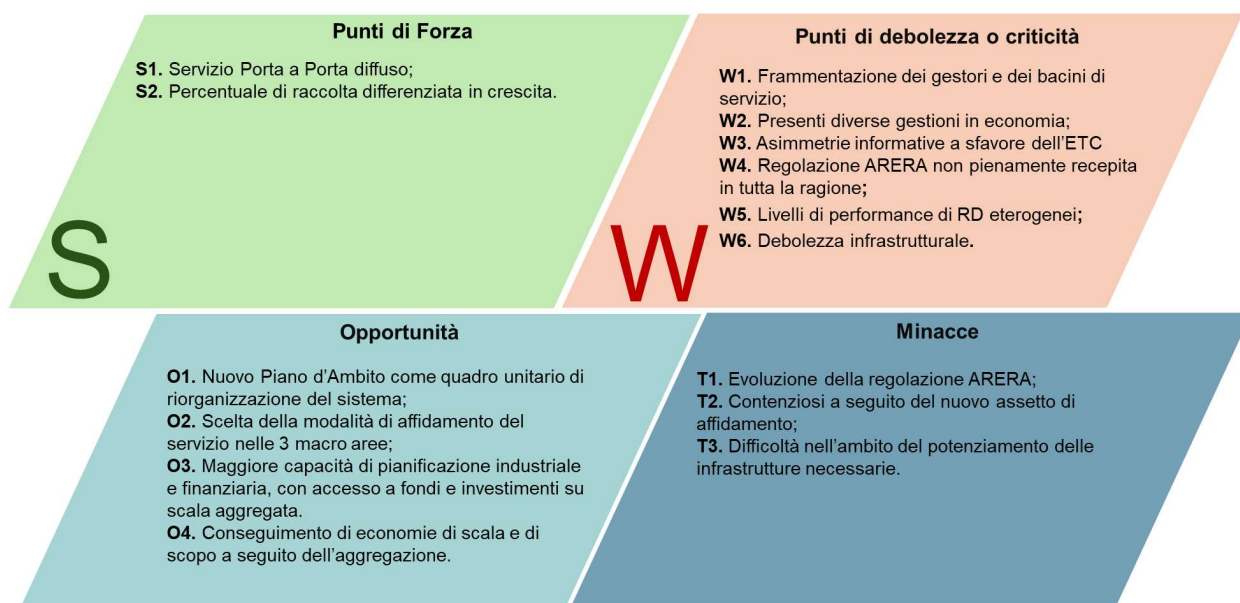


Figura 2 - Analisi SWOT dell'attuale configurazione gestionale

Nel loro insieme, tali elementi delineano un sistema che presenta alcuni presupposti organizzativi e tecnici utili per sostenere una successiva evoluzione industriale del servizio, ma che rimane ancora segnato da debolezze strutturali profonde, riconducibili soprattutto alla frammentazione gestionale, alle gestioni in economia, alle carenze informative, alla disomogeneità delle performance e al non pieno allineamento al quadro regolatorio di settore. L'analisi SWOT conferma pertanto che l'assetto attuale non può essere considerato come una configurazione stabile di lungo periodo, ma come una fase transitoria che richiede una riorganizzazione coerente con la scala di servizio, con gli obiettivi di qualità e con le esigenze di efficienza economica, industriale e regolatoria proprie del settore

3.2 Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

3.2.1 Obblighi di servizio pubblico

Il Servizio di Igiene Urbana rientra nel novero dei servizi di interesse economico generale (SIEG), come definiti dall'art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, in quanto servizio erogato o suscettibile di essere erogato dietro corrispettivo economico su Il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani rientra nel novero dei servizi di interesse economico generale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, in quanto servizio erogato o suscettibile di essere erogato dietro corrispettivo economico su un mercato e che, in assenza di intervento pubblico, non sarebbe assicurato con continuità, universalità, accessibilità, qualità e tutela ambientale coerenti con l'interesse generale. In ragione della sua qualificazione come servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica, il servizio è assoggettato alla regolazione di ARERA, che ne disciplina i profili tariffari, qualitativi, contrattuali e di trasparenza, definendo standard minimi e schemi di riferimento per l'organizzazione e l'affidamento.

La gestione del servizio di igiene urbana nell'ambito territoriale di riferimento comporta, in capo al soggetto affidatario, l'assunzione di specifici obblighi di servizio pubblico, che si configurano come oneri ulteriori rispetto a quelli che un operatore assumerebbe spontaneamente in una logica strettamente commerciale.

In primo luogo, assume rilievo l'obbligo di universalità del servizio, che impone al gestore di assicurare l'erogazione delle prestazioni su tutto il territorio affidato, senza possibilità di selezionare le aree o le utenze in funzione della maggiore convenienza economica. Tale obbligo è particolarmente significativo in un contesto territoriale come quello calabrese, caratterizzato dalla presenza di numerosi comuni di piccola dimensione, aree interne, territori montani e insediamenti dispersi, nei quali il costo unitario del servizio risulta strutturalmente più elevato per effetto della bassa densità abitativa, delle maggiori percorrenze, della frammentazione insediativa e della minore intensità di utenza per chilometro servito. Il mantenimento dell'universalità del servizio in tali contesti genera un differenziale di costo rispetto ai bacini urbani e costieri più densi, differenziale che non sarebbe sostenuto da un operatore privo di obblighi pubblicistici.

In secondo luogo, rileva l'obbligo di continuità e regolarità del servizio, che impone al gestore di garantire la raccolta, il trasporto, lo spazzamento e le ulteriori attività comprese nel perimetro del servizio secondo frequenze, calendari e standard prestabiliti, anche in presenza di criticità operative, picchi stagionali, emergenze o temporanee indisponibilità impiantistiche. Tale obbligo comprende altresì la capacità di presidio del servizio in condizioni territorialmente differenziate, nonché la gestione delle situazioni eccezionali che possano compromettere la regolarità della raccolta o della chiusura del ciclo.

Assume altresì rilievo l'obbligo di accessibilità e non discriminazione, che si traduce nella necessità di garantire condizioni uniformi di servizio per tutte le utenze del territorio, domestiche e non domestiche, nel rispetto dei livelli qualitativi minimi e delle regole di settore. In tale prospettiva, il gestore è tenuto a conformarsi non solo alla disciplina generale dei servizi pubblici locali, ma anche

alle previsioni regolatorie relative alla qualità del servizio e alla trasparenza nei confronti dell'utenza.

Ulteriore obbligo essenziale è quello di qualità del servizio, da intendersi sia sotto il profilo contrattuale sia sotto il profilo tecnico-operativo. Il gestore è infatti tenuto al rispetto degli standard qualitativi definiti dalla regolazione ARERA, con particolare riferimento al TQRIF e ai successivi sviluppi della regolazione della qualità tecnica, nonché agli obblighi di tracciabilità, rendicontazione, monitoraggio delle performance e, ove applicabili, riconoscimento di indennizzi o misure correttive in caso di mancato rispetto degli standard specifici.

Infine, il servizio è caratterizzato da un forte obbligo di tutela ambientale, che costituisce una componente essenziale del suo stesso oggetto. Il gestore deve assicurare la corretta raccolta differenziata dei rifiuti, la minimizzazione del rifiuto urbano residuo, la corretta destinazione delle diverse frazioni ai relativi impianti, il rispetto della gerarchia europea dei rifiuti, nonché il perseguimento degli obiettivi di recupero di materia, riduzione del conferimento in discarica e progressiva transizione verso modelli coerenti con l'economia circolare. Tale obbligo si traduce anche nella necessità di sostenere investimenti infrastrutturali e organizzativi che, pur non sempre immediatamente remunerativi in termini di breve periodo, risultano indispensabili per il rispetto della normativa di settore e degli obiettivi di piano.

La specificazione di tali obblighi di servizio pubblico, nonché dei corrispondenti standard quantitativi e qualitativi, trova recepimento nel contratto di servizio che disciplina i rapporti tra ente affidante e gestore. Esso costituisce lo strumento giuridico mediante il quale gli obblighi sopra richiamati vengono tradotti in impegni contrattuali vincolanti, con definizione delle prestazioni dovute, degli indicatori di misurazione, degli obblighi informativi, dei meccanismi di verifica e delle eventuali penali o misure correttive.

3.2.2 Compensazione degli obblighi

Gli obblighi di servizio pubblico descritti nel precedente paragrafo trovano compensazione, nel settore dei rifiuti urbani, attraverso il meccanismo tariffario regolato da ARERA, che costituisce lo strumento ordinario di copertura dei costi efficienti del servizio. In tale ambito, la tariffa o il corrispettivo del servizio non rappresentano un mero prezzo di mercato, ma il risultato di un sistema regolatorio volto a garantire l'equilibrio economico della gestione nel rispetto degli obblighi di universalità, continuità, qualità e tutela ambientale.

La disciplina tariffaria di settore, definita da ARERA attraverso il Metodo Tariffario Rifiuti e oggi riferita al terzo periodo regolatorio, è finalizzata a riconoscere i costi efficienti di esercizio e di investimento, a stabilire criteri omogenei di costruzione del piano economico-finanziario e a garantire la coerenza tra costi del servizio, standard qualitativi e copertura tariffaria. In questo quadro, il PEF rappresenta il principale strumento di quantificazione economica degli obblighi assunti dal gestore e di verifica della sostenibilità della gestione, nonché il punto di raccordo tra organizzazione del servizio, costi riconosciuti e struttura tariffaria applicata all'utenza.

Le componenti economiche riconosciute nel quadro regolatorio ARERA comprendono, secondo la metodologia vigente, sia i costi operativi sia i costi connessi agli investimenti e all'uso del capitale, nonché gli eventuali oneri derivanti da specifici standard qualitativi, da obblighi ambientali o da esigenze di adeguamento impiantistico e organizzativo. Ne deriva che la compensazione degli

obblighi di servizio pubblico nel settore dei rifiuti avviene ordinariamente attraverso il sistema tariffario regolato, che assorbe e disciplina i costi necessari a rendere il servizio conforme ai livelli richiesti dall'ordinamento e dalla regolazione indipendente.

Resta fermo che, ove si rendano necessari contributi pubblici ulteriori per la realizzazione di impianti, infrastrutture o investimenti strategici, gli stessi dovranno essere valutati secondo le regole proprie della finanza pubblica, della normativa di settore e, ove rilevante, della disciplina europea in materia di aiuti di Stato. Tali eventuali apporti, tuttavia, si collocano su un piano diverso rispetto alla tariffa regolata, che costituisce la forma ordinaria e fisiologica di copertura del costo del servizio.

3.2.3 Conformità alla disciplina europea sugli aiuti di Stato

La disciplina europea degli aiuti di Stato, ai sensi degli artt. 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, vieta in linea di principio le misure di sostegno pubblico a imprese specifiche che ledano o minaccino di ledere la concorrenza nel mercato interno. Tuttavia, tale disciplina non si applica in termini assoluti alle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nei SIEG, per le quali la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha elaborato un elenco specifico, ossia i cosiddetti "criteri Altmark", dalla sentenza del 24 luglio 2003, *Altmark Trans GmbH*, che individua le condizioni al ricorrere delle quali la compensazione non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, TFUE.

Ai sensi della sentenza *Altmark*, affinché la compensazione di un SIEG possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato, devono ricorrere cumulativamente quattro condizioni:

- l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole;
- quando la scelta dell'impresa non avvenga nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi.

Con riferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani, il primo requisito risulta soddisfatto nella misura in cui gli obblighi di servizio pubblico sono puntualmente individuati negli atti di pianificazione, negli schemi regolatori di ARERA e nel contratto di servizio. Parimenti, i parametri per la determinazione della compensazione risultano previamente definiti in modo obiettivo e trasparente attraverso il sistema regolatorio tariffario, che disciplina i criteri di riconoscimento dei costi e la costruzione del piano economico-finanziario secondo metodologie generali, conoscibili e verificabili.

Sotto il profilo della proporzionalità, il sistema regolatorio è strutturato in modo da prevenire fenomeni di sovracompensazione, poiché la copertura tariffaria è parametrata ai costi riconosciuti

del servizio e sottoposta a criteri di validazione, controllo e aggiornamento. In tal senso, la compensazione non si configura come attribuzione libera di risorse pubbliche, ma come copertura regolata di costi necessari all'adempimento di obblighi pubblicistici.

Quanto al requisito dell'efficienza, esso assume contenuti differenti a seconda della modalità di affidamento del servizio. Nel caso di affidamento mediante procedura competitiva, la stessa gara costituisce il principale strumento di selezione concorrenziale dell'operatore e, quindi, di verifica dell'efficienza economica dell'offerta. In questa prospettiva, la scelta del mercato come modalità di affidamento è pienamente coerente con la logica sottesa al quarto criterio Altmark, in quanto consente di individuare l'operatore nelle condizioni concorrenziali proprie della procedura pubblica.

Ne consegue che, nel settore dei rifiuti urbani, la compensazione degli obblighi di servizio pubblico, ove strutturata attraverso il sistema tariffario regolato e inserita in un affidamento conforme alle regole dell'evidenza pubblica, risulta compatibile con i principi europei in materia di concorrenza e di aiuti di Stato. Anche qualora si rendesse necessario il ricorso a forme ulteriori di sostegno pubblico, ad esempio per investimenti infrastrutturali strategici o per interventi finanziati mediante fondi europei, nazionali o regionali, tali misure potrebbero essere valutate alla luce dell'art. 106, paragrafo 2, TFUE e della Decisione 2012/21/UE, sempre nel rispetto dei principi di preventiva definizione degli obblighi, proporzionalità della compensazione e assenza di sovracompensazione.

In ogni caso, le componenti tariffarie determinate secondo la regolazione ARERA non integrano, di per sé, trasferimenti di risorse pubbliche in favore del gestore, configurandosi piuttosto come corrispettivi del servizio reso all'utenza nell'ambito di un sistema regolato. Per tale ragione, esse non assumono automaticamente rilievo come aiuti di Stato, ma costituiscono la modalità ordinaria di finanziamento di un servizio pubblico locale di rilevanza economica sottoposto a specifici obblighi di servizio pubblico.

4 SEZIONE C – Modalità di affidamento prescelta

4.1 *Specificazione della modalità di affidamento prescelta*

4.1.1 I modelli di affidamento

In via preliminare, si ritiene inoltre opportuno procedere a un'analisi delle possibili modalità organizzative attraverso le quali l'Ente affidante può assicurare l'erogazione del Servizio di igiene urbana, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 e al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nonché nel rispetto dei principi eurounitari in materia di servizi pubblici locali, al fine di valutarne, in termini teorici e comparativi, le principali caratteristiche e le risultanze riconducibili a ciascun modello gestionale.

Saranno pertanto esaminate, in un'ottica di valutazione integrata sotto i profili giuridico, organizzativo, tecnico ed economico, le principali alternative gestionali astrattamente percorribili ai sensi del d.lgs. 201/2022:

- la gestione diretta del servizio mediante strutture interne dell'Ente;
- l'affidamento a terzi tramite procedura ad evidenza pubblica;
- la costituzione o partecipazione societaria finalizzata all'affidamento *in house providing*;
- il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (società mista).

Gestione diretta

La gestione diretta costituisce la modalità mediante la quale l'Ente affidante assicura autonomamente l'erogazione del servizio avvalendosi delle proprie strutture organizzative, di personale interno e di mezzi propri, senza il ricorso a soggetti esterni o a organismi societari. Tale assetto è riconducibile alla tradizionale gestione in economia, nella quale l'Ente assume integralmente la responsabilità operativa, amministrativa e finanziaria del servizio.

Tuttavia, tale modello non risulta praticabile con riferimento al servizio di gestione dei rifiuti urbani, in quanto servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica. L'art. 14 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, infatti, ammette la gestione in economia soltanto per i servizi diversi da quelli a rete, mentre per questi ultimi prevede il ricorso alle forme organizzative tipizzate dal legislatore. Ne consegue che la gestione diretta non rappresenta, nel caso di specie, una modalità legittimamente utilizzabile quale soluzione ordinaria di organizzazione del servizio.

Affidamento a terzi mediante gara

L'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica costituisce una delle modalità ordinarie di organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Esso si fonda sui principi di concorrenza, trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione, e comporta la selezione dell'operatore economico affidatario attraverso una procedura conforme alla disciplina dei contratti pubblici.

Nel settore dei rifiuti, tale modalità richiede la preventiva definizione del perimetro del servizio, delle prestazioni richieste, degli standard qualitativi, dei livelli minimi di servizio, dei meccanismi di controllo e delle condizioni economiche di gestione. A tal fine, l'Ente affidante è tenuto a predisporre un progetto del servizio, il capitolato, il disciplinare di gara e lo schema di contratto, nei quali trovano definizione gli obblighi del gestore, la durata del rapporto, le modalità di monitoraggio e le conseguenze dell'eventuale inadempimento.

Nel quadro del d.lgs. n. 36/2023, l'affidamento può assumere, in relazione all'allocatione del rischio operativo e alla struttura economica del rapporto, la forma dell'appalto di servizi o della concessione di servizi. Nell'appalto, il rischio operativo permane in misura prevalente in capo all'ente affidante e il corrispettivo è generalmente definito in modo più rigido nella documentazione di gara; nella concessione, invece, il rischio operativo viene trasferito in misura significativa al concessionario, che assume una maggiore autonomia organizzativa e gestionale entro il perimetro stabilito dall'ente.

Con specifico riferimento al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 esprime una preferenza legislativa per il ricorso alla concessione di servizi rispetto all'appalto, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio. Tale preferenza trova giustificazione nella natura stessa del servizio di igiene urbana, che si presta strutturalmente al trasferimento del rischio operativo in capo al gestore: la variabilità dei volumi di rifiuti prodotti, l'incertezza dei costi di trattamento e smaltimento, la dipendenza dalle performance di raccolta differenziata e la necessità di un'organizzazione industriale autonoma e flessibile configurano un profilo di rischio che è più coerente con il modello concessorio che con quello dell'appalto. In tale prospettiva, ARRICAL ha ritenuto di procedere all'affidamento nella forma della concessione di servizi, in conformità all'art. 15 del d.lgs. n. 201/2022 e alla direttiva 2014/23/UE, assicurando così l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore economico affidatario

In entrambi i casi, l'affidamento mediante gara consente il confronto concorrenziale tra operatori economici e la selezione del soggetto ritenuto più idoneo in relazione ai criteri fissati dalla stazione appaltante. Tale modello presenta il vantaggio di collocare la scelta del gestore entro una procedura formalmente competitiva e trasparente, ma richiede anche un adeguato presidio tecnico e amministrativo da parte dell'ente affidante, sia nella fase di progettazione della gara sia nella successiva fase di esecuzione contrattuale. La corretta attuazione del rapporto richiede infatti un sistema di controllo, monitoraggio e verifica delle prestazioni, nonché una adeguata capacità di lettura dei dati gestionali, economici e qualitativi trasmessi dal gestore, e strumenti per colmare la naturale distanza informativa e gestionale rispetto al soggetto gestore.

Affidamento in house providing

L'affidamento in house providing rappresenta una ulteriore modalità di gestione ammessa dall'ordinamento per i servizi pubblici locali di rilevanza economica. Esso si concreta nell'affidamento diretto del servizio a una società a capitale interamente pubblico sulla quale l'ente affidante esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che svolge la parte prevalente della propria attività in favore degli enti pubblici soci.

La legittimità di tale modello è subordinata al rispetto delle condizioni previste dall'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 e dall'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016, nonché alla sussistenza dei requisiti elaborati dal

diritto eurounitario. In particolare, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie europee, la scelta dell'in house richiede una motivazione rafforzata, che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici attesi per la collettività sotto il profilo della qualità del servizio, degli investimenti, dei costi, dell'impatto sulla finanza pubblica e degli obiettivi di universalità, socialità, tutela ambientale e accessibilità.

Dal punto di vista teorico, il modello in house consente un più intenso raccordo organizzativo tra ente affidante e soggetto gestore, in ragione del rapporto di controllo societario e della possibilità di incidere sugli indirizzi strategici e sulle decisioni rilevanti del gestore. Tale assetto può favorire una maggiore integrazione tra programmazione pubblica e gestione del servizio, ma richiede, al tempo stesso, la presenza di un soggetto societario effettivamente coerente con il perimetro territoriale del servizio, una governance adeguata e una struttura economico-finanziaria compatibile con gli obblighi di servizio e con il fabbisogno di investimenti.

Partenariato pubblico-privato istituzionalizzato

Tra le modalità organizzative astrattamente previste rientra anche il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, attuato mediante società a partecipazione mista pubblico-privata. In tal caso, il socio privato viene selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica avente a oggetto congiuntamente la partecipazione societaria e l'affidamento del servizio, secondo il modello della cosiddetta gara a doppio oggetto.

Tale soluzione si caratterizza per la compresenza, nella medesima struttura societaria, dell'ente pubblico e del partner industriale privato, con l'obiettivo di combinare l'indirizzo pubblico con l'apporto di competenze tecniche, organizzative e gestionali proprie dell'operatore economico. Anche questo modello, tuttavia, presenta profili di complessità, sia nella fase genetica, per la strutturazione della gara e della governance societaria, sia nella fase esecutiva, per il necessario equilibrio tra funzioni di indirizzo pubblico e ruolo operativo del socio privato.

Confronto teorico delle alternative

Dalla ricognizione delle alternative organizzative sopra illustrate emerge un quadro sufficientemente definito delle modalità astrattamente percorribili per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

La gestione diretta non risulta praticabile, in quanto incompatibile con la natura del servizio quale servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica. Restano pertanto, ai fini della presente valutazione, le tre modalità costituite dall'affidamento a terzi mediante gara, dall'affidamento in house e dal partenariato pubblico-privato istituzionalizzato.

L'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica si colloca entro una logica di selezione concorrenziale dell'operatore e di regolazione contrattuale del rapporto, richiedendo una accurata progettazione del servizio e un efficace presidio dell'esecuzione. L'affidamento in house si fonda invece su una diversa relazione tra ente affidante e gestore, di natura organizzativa e non meramente contrattuale, ma presuppone la presenza di condizioni soggettive, organizzative e territoriali che ne rendano concretamente praticabile e giustificabile il ricorso. Il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato si pone in posizione intermedia, combinando elementi di

confronto concorrenziale e di integrazione societaria, ma richiedendo anch'esso un assetto di governance complesso e stabile.

Le considerazioni che precedono costituiscono il quadro teorico di riferimento per la successiva valutazione comparativa delle alternative gestionali nel caso concreto, che dovrà essere condotta tenendo conto non solo dell'astratta ammissibilità giuridica dei modelli, ma anche della loro coerenza con il contesto territoriale, con l'assetto organizzativo esistente, con il fabbisogno di investimenti, con gli obiettivi del Piano d'Ambito e con le caratteristiche del servizio da affidare.

4.1.2 L'assetto attuale dei gestori del servizio

La ricognizione dello stato di fatto del servizio di gestione dei rifiuti urbani in Calabria, condotta nell'ambito della predisposizione del Piano d'Ambito di ARRICAL, restituisce un quadro gestionale fortemente frammentato, caratterizzato dalla coesistenza di una molteplicità di operatori di diversa natura, dimensione e collocazione territoriale. Tale panorama è stato analizzato con riferimento alle tre Aree Omogenee in cui è articolato il territorio regionale (Area Nord, Area Centro e Area Sud), corrispondenti ai bacini di gestione individuati dal Piano d'Ambito.

L'analisi dell'assetto industriale del servizio è stata condotta sulla base dei dati censiti nella piattaforma GAIA, con particolare riferimento ai soggetti gestori attivi nelle filiere del Rifiuto Urbano Residuo (RUR) e della Frazione Organica dei Rifiuti Domestici (FORD). Dalla ricognizione emerge, a livello regionale, la presenza di 115 soggetti gestori attivi per il RUR e di 103 per la FORD. All'interno di tale quadro, assume particolare rilievo la persistente incidenza delle gestioni dirette comunali, che interessano 53 amministrazioni per il RUR e 49 per la FORD, confermando il permanere di un assetto ancora fortemente frammentato e solo parzialmente evoluto verso modelli di gestione industriale di scala adeguata. Accanto a tali gestioni, opera un numero significativo di operatori privati, la cui distribuzione sul territorio regionale risulta tuttavia profondamente asimmetrica, sia sotto il profilo numerico sia sotto quello della dimensione dei bacini serviti. La distribuzione dei gestori privati per Area Omogenea evidenzia, in particolare, le seguenti configurazioni:

RUR			
Tipologia Gestore	Area Nord	Area Centro	Area Sud
Privato	22	30	7
In house	1	2	0
In Economia	16	20	17

Tabella 2 - Distribuzione dei gestori per area omogenea - Filiera Rifiuto Urbano Residuo

Con riferimento al Rifiuto Urbano Residuo (RUR), la ricognizione evidenzia una prevalenza degli operatori privati, che risultano pari a 59 su 115 gestori complessivi, corrispondenti a circa il 51,3% del totale regionale. La loro presenza risulta maggiormente concentrata nelle Aree Nord e Centro, dove rappresentano rispettivamente il 56,4% dei gestori dell'area (22 su 39) e il 57,7% (30 su 52), mentre nell'Area Sud la loro incidenza si riduce sensibilmente al 29,2% (7 su 24). Il dato conferma che, nella filiera del rifiuto urbano residuo, la componente privata costituisce oggi la componente quantitativamente prevalente del mercato regionale, pur con una distribuzione territoriale non omogenea.

Accanto ad essa permane una presenza ancora molto significativa delle gestioni in economia, che ammontano a 53 su 115, pari al 46,1% del totale regionale. Anche sotto questo profilo emergono forti differenze territoriali: nell'Area Sud le gestioni comunali dirette rappresentano la forma largamente prevalente, con 17 casi su 24 gestori complessivi, pari al 70,8% dell'area; nell'Area Nord esse incidono per il 41,0% (16 su 39) e nell'Area Centro per il 38,5% (20 su 52). Il dato conferma come una quota ancora molto ampia del servizio continui ad essere svolta direttamente dai comuni, in una configurazione che risulta poco coerente con l'esigenza di una gestione industriale di un servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica.

Le società in house si riducono invece a 3 soggetti complessivi, pari a circa il 2,6% del totale dei gestori RUR. In termini territoriali, esse risultano distribuite in modo molto concentrato: 1 nell'Area Nord e 2 nell'Area Centro, mentre nell'Area Sud non si registra alcuna società in house. Le società in house individuate nella ricognizione sono Municipalizzata Servizi S.r.l. Unipersonale per l'Area Nord, Akrea S.p.A. e Lamezia Multiservizi S.p.A. per l'Area Centro. Sotto il profilo della capacità operativa, la presenza in house appare tuttavia fortemente sbilanciata: Lamezia Multiservizi opera infatti su 10 ambiti, mentre le altre due società risultano attive su un solo ambito ciascuna. Ne deriva che la gestione in house, pur presente, mantiene nel complesso una diffusione molto limitata, risultando riferibile a un solo ambito nell'Area Nord, a undici ambiti nell'Area Centro e a nessun ambito nell'Area Sud.

FORD			
Tipologia Gestore	Area Nord	Area Centro	Area Sud
Privato	27	36	14
In house	1	2	0
In Economia	14	14	21

Tabella 3 - Distribuzione dei gestori per area omogenea - Filiera Frazione Organica dei Rifiuti Domestici

Con riferimento alla frazione organica dei rifiuti domestici (FORD), la ricognizione evidenzia la presenza di 103 soggetti gestori a livello regionale, di cui 49 amministrazioni comunali in gestione diretta, a conferma della persistente frammentazione del servizio anche in questa specifica filiera. La distribuzione per Area Omogenea restituisce 42 gestori nell'Area Nord, 52 nell'Area Centro e 35 nell'Area Sud. La somma dei gestori rilevati nelle tre aree risulta superiore al totale regionale, in quanto alcuni operatori risultano attivi in più ambiti territoriali e, pertanto, compaiono in più di una macroarea. Tale circostanza conferma, da un lato, l'assenza di una netta coincidenza tra operatori e singoli bacini territoriali e, dall'altro, la natura ancora non stabilmente consolidata dell'assetto industriale del servizio, nel quale coesistono soggetti operanti su scala strettamente locale e operatori che estendono la propria attività su più contesti provinciali o di area.

Sotto il profilo qualitativo, anche nella filiera della FORD si conferma la prevalenza degli operatori privati, che, nella riclassificazione per tipologia di gestore, risultano pari a 77 presenze complessive su base areale, con una maggiore concentrazione nell'Area Centro e nell'Area Nord. Le gestioni in economia mantengono tuttavia un'incidenza ancora molto significativa, pari a 49 presenze, con la maggiore concentrazione nell'Area Sud, a conferma del permanere di una quota rilevante di servizio ancora direttamente svolta dai comuni. Le società in house restano invece marginali,

limitandosi a 3 presenze complessive, di cui 1 nell'Area Nord e 2 nell'Area Centro, mentre nell'Area Sud non si registrano soggetti in house.

Nel complesso, il quadro della FORD conferma una configurazione analoga a quella già rilevata per il RUR: da un lato, una componente privata numericamente prevalente; dall'altro, una persistente e significativa presenza di gestioni comunali dirette; sullo sfondo, una presenza in house del tutto residuale. Anche in questo caso, la compresenza di soggetti operanti in un solo ambito e di operatori attivi in più aree conferma che l'assetto gestionale attuale non è ancora riconducibile a un modello unitario e stabilmente industriale, ma resta caratterizzato da una elevata frammentazione, da sovrapposizioni territoriali e da una distribuzione disomogenea degli operatori tra le diverse macroaree.

L'analisi della dimensione dei gestori, misurata in termini di comuni serviti, conferma che il mercato calabrese del servizio di raccolta del RUR e della FORD presenta una struttura fortemente frammentata e solo parzialmente industrializzata. Il dato più significativo emerge dalla distribuzione dei gestori per ampiezza del bacino servito: per il solo RUR, infatti, 68 gestori su 115, pari a circa il 59% del totale, operano su un solo comune. Si tratta di un dato particolarmente rilevante, perché evidenzia come la configurazione prevalente non sia quella di operatori strutturati su scala vasta, bensì quella di soggetti attivi su ambiti minimi, spesso coincidenti con il singolo territorio comunale. Ne deriva un assetto nel quale la gestione risulta ancora polverizzata, con evidenti limiti sotto il profilo delle economie di scala, della standardizzazione dei servizi, dell'omogeneità dei livelli prestazionali e della capacità di sostenere in modo efficiente la programmazione industriale e gli investimenti.

Accanto a questa diffusa polverizzazione, si rileva tuttavia la presenza di un numero ristretto di operatori che hanno già sviluppato una dimensione sovracomunale significativa. È particolarmente importante osservare che i soggetti di maggiore dimensione oggi presenti nel sistema regionale sono essenzialmente operatori privati, mentre la componente in house rimane numericamente e dimensionalmente molto più ridotta. Ciò significa che, nell'attuale configurazione del mercato calabrese, gli unici soggetti che mostrano una reale capacità di operare su una pluralità di ambiti e di sostenere una gestione più ampia e strutturata sono operatori privati già consolidati.

I principali operatori privati di maggiore dimensione sono i seguenti:

- Muraca S.r.l.: è il gestore che presenta la più ampia copertura territoriale, con 37 comuni serviti per il RUR e 39 comuni per la FORD. Opera soprattutto nell'Area Centro e, in parte, nell'Area Nord, configurandosi come il principale operatore privato regionale per estensione del bacino servito;
- M.I.A. Multiservizi Igiene Ambientale S.r.l.: rappresenta il secondo operatore per ampiezza, risultando attiva su 25 comuni per il RUR e 25 comuni per la FORD. La società opera su più contesti territoriali e presenta una capacità gestionale che supera ampiamente la scala locale;
- Calabria Maceri e Servizi S.p.A.: serve 22 comuni per il RUR, collocandosi tra gli operatori di maggiore consistenza nel mercato regionale, con una capacità di gestire più ambiti già consolidata;

- Presila Cosentina S.p.A.: opera su 21 comuni per il RUR e si configura come uno dei soggetti privati di maggiore dimensione almeno sul versante settentrionale del territorio regionale;
- Ital Serv: risulta attiva su 18 comuni per il RUR e 17 comuni per la FORD, mostrando una presenza significativa in entrambe le principali filiere del servizio;
- Ecoross S.r.l.: opera su 11 comuni per il RUR, rappresentando un operatore di dimensione intermedia ma comunque già superiore alla scala del singolo ambito comunale;
- Ecologia e Servizi S.r.l.: anch'essa serve 11 comuni per il RUR, collocandosi tra gli operatori privati che hanno sviluppato una struttura sovracomunale stabile;
- SEA S.r.l. Servizi Ecologici Ambientali: presenta una copertura pari a 10-11 comuni, a seconda della filiera considerata, e rientra tra i soggetti di media dimensione con presenza pluricomunale;
- Nami S.r.l.: opera su 9 comuni per il RUR e 9 comuni per la FORD, evidenziando una capacità organizzativa significativa pur su scala inferiore rispetto ai principali operatori regionali.

Nel complesso, il quadro che emerge è quello di un sistema ancora caratterizzato da una marcata frammentazione gestionale, nella quale la maggioranza dei soggetti continua a operare su scala minima, spesso riferita a un solo ambito comunale. All'interno di questo contesto, però, si distinguono alcuni operatori privati che hanno già sviluppato una presenza significativa su più ambiti e che rappresentano, di fatto, i soggetti maggiormente strutturati del mercato regionale. La componente in house, per contro, risulta assai più contenuta: oltre a essere numericamente residuale, essa non esprime soggetti di dimensione comparabile ai principali operatori privati e, anche nel caso più esteso, raggiunge una copertura limitata, pari a circa dieci ambiti.

Deve peraltro osservarsi che, con specifico riferimento all'Area Centro, la presenza di due società in house già operative, quali Akrea S.p.A. e Lamezia Multiservizi S.p.A., potrebbe indurre a ritenere, in astratto, percorribile un percorso di aggregazione a partire da tali realtà. Tale ipotesi, tuttavia, non risulta concretamente praticabile nel contesto calabrese e nel quadro temporale definito da ARRICAL. In primo luogo, i due soggetti non coprono che una quota limitata della macroarea centrale, risultando oggi riferiti a perimetri territoriali circoscritti e comunque lontani dalla dimensione complessiva del nuovo bacino di affidamento.

In secondo luogo, e soprattutto, i relativi rapporti di servizio non presentano una scansione temporale omogenea né coerente con l'avvio unitario del nuovo ciclo di gestione di area vasta.

Akrea S.p.A. opera, infatti, sulla base di un affidamento formalizzato nel 2024, con durata triennale e facoltà di proroga per un ulteriore anno, quindi con un orizzonte che si estende almeno fino al 2027 e potenzialmente fino al 2028, nel Comune di Crotone.

Lamezia Multiservizi S.p.A., invece, continua a operare in un quadro transitorio collegato ai contratti di servizio in essere con il Comune di Lamezia Terme e con i comuni del relativo perimetro, senza che emerga una scadenza unitaria, certa e perfettamente allineata a quella di Akrea.

A ciò si aggiunge che eventuali ulteriori realtà pubbliche di minore dimensione, come la Municipalizzata Servizi S.r.l. Unipersonale, risultano comunque confinate a perimetri mono-comunali o di scala minima, del tutto marginali rispetto alla logica di macroarea.

Ne deriva che anche l'ipotetica valorizzazione congiunta dei soggetti pubblici esistenti si scontrerebbe, prima ancora che con il tema dimensionale, con il problema della mancata sincronizzazione delle scadenze, dei titoli di esercizio e dei rapporti contrattuali in essere, che impedisce una confluenza ordinata e tempestiva in un unico assetto gestionale di area. In altri termini, l'Area Centro non dispone di una piattaforma in house già aggregata, già estesa all'intero bacino e temporalmente pronta a costituire la base del nuovo affidamento; al contrario, la presenza di rapporti non allineati e di perimetri ancora frammentati conferma che anche in questa macroarea il ricorso all'in house richiederebbe un percorso preliminare di riassetto societario, contrattuale e organizzativo incompatibile con le esigenze di tempestiva attuazione del Piano d'Ambito e con il cronoprogramma di ARRICAL.

4.1.3 Modalità di affidamento prescelta

All'esito dell'istruttoria svolta ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, la modalità di affidamento ritenuta maggiormente idonea per il servizio di igiene urbana nel territorio della Regione Calabria è l'affidamento a operatori economici selezionati mediante procedura a evidenza pubblica. Tale scelta non costituisce l'applicazione astratta di un modello ordinario, ma rappresenta l'esito di una valutazione concreta del contesto territoriale, organizzativo, industriale e regolatorio nel quale il servizio deve essere riorganizzato. Il d.lgs. n. 201/2022 richiede infatti che la decisione dell'ente competente sia motivata alla luce delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio, della sua sostenibilità, degli esiti della gestione pregressa e dei risultati prevedibilmente attesi rispetto alle alternative gestionali; in tale quadro, il ricorso alla gara si presenta, nel caso calabrese, come la soluzione che meglio consente di superare l'assetto frammentato attuale e di dare attuazione al modello organizzativo definito dalla pianificazione d'ambito.

Il primo elemento decisivo è costituito dalla scala del nuovo assetto organizzativo. La legge regionale n. 10/2022 ha istituito ARRICAL quale ente di governo dell'ambito per l'intero territorio regionale, attribuendole le funzioni di organizzazione del servizio, scelta della forma di gestione, affidamento e controllo, mentre il Piano d'Ambito ha articolato operativamente il servizio in tre Aree Omogenee, Nord, Centro e Sud, che costituiscono i bacini ottimali di affidamento e che aggregano, rispettivamente, la provincia di Cosenza, le province di Catanzaro-Crotone-Vibo Valentia e la Città metropolitana di Reggio Calabria. Questa architettura non è un dato meramente descrittivo, ma il presupposto tecnico e istituzionale del superamento della precedente frammentazione comunale e della costruzione di un servizio organizzato su scala industriale, nel rispetto dei principi di prossimità ed efficienza operativa.

In tale contesto, la prosecuzione o la riproduzione di modelli fondati su soggetti di scala comunale o sub-comunale risulta strutturalmente incoerente con il nuovo perimetro del servizio. Dalla ricognizione dello stato di fatto emerge infatti un sistema ancora segnato da frammentazione gestionale, pluralità di stazioni appaltanti, disomogeneità dei modelli di raccolta, debolezza infrastrutturale e forte variabilità delle performance. Lo scenario *ex ante* descritto nel Piano d'Ambito evidenzia un assetto duale nel quale ARRICAL esercita funzioni di pianificazione e regolazione, mentre la titolarità operativa e contrattuale dei servizi di raccolta e trasporto permane in larga misura presso i singoli comuni, con un conseguente carico amministrativo elevatissimo e con evidenti inefficienze gestionali e commerciali; il Piano richiama, a tale riguardo, anche la

complessità della validazione annuale di oltre 800 PEF tra comuni e gestori, come effetto diretto della struttura dispersa del sistema.

Questa valutazione trova ulteriore conferma nell'analisi SWOT e nella comparazione tra scenari effettuata nel Piano, che assumono come criticità di partenza proprio la frammentazione gestionale, la disomogeneità dei livelli di servizio, la debolezza della base informativa e l'insufficiente industrializzazione del sistema, e individuano nel modello di gestione integrata di macroarea la traiettoria evolutiva idonea a conseguire migliori risultati sotto il profilo della qualità, dell'efficienza dei costi, della sostenibilità finanziaria e del raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata. La scelta della gara si inserisce dunque in un percorso già tracciato dalla pianificazione: non conservare l'assetto esistente, ma selezionare operatori in grado di attuare il salto dimensionale e organizzativo richiesto dal Piano.

Il secondo elemento è costituito dalla assenza, nel territorio regionale, di un soggetto in house idoneo a gestire il servizio su scala di macroarea. Le società in house oggi individuabili nel comparto calabrese dell'igiene urbana operano in perimetri territoriali limitati, riconducibili al singolo comune o a bacini molto contenuti, e non presentano né la dimensione né la struttura necessarie per assumere il servizio nelle tre aree di affidamento delineate dal Piano. La stessa ricognizione svolta nella bozza di relazione evidenzia che le uniche società in house strutturate sono Akrea S.p.A. e Lamezia Multiservizi S.p.A., entrambe radicate in contesti circoscritti, mentre non emerge alcun soggetto pubblico aggregato, già esistente e operativamente pronto, riferibile alle tre macroaree. In particolare, il territorio dell'Area Sud non presenta alcuna società in house di dimensione adeguata, mentre nell'Area Centro la presenza di realtà pubbliche esistenti resta comunque confinata a perimetri assai ridotti rispetto alla scala del nuovo affidamento.

L'eventuale ricorso all'in house, pertanto, non potrebbe fondarsi sulla valorizzazione di una piattaforma societaria pubblica già esistente e idonea, ma richiederebbe o una radicale trasformazione di soggetti che operano in un solo comune o sub-provinciali, oppure la costituzione ex novo di una o più società a capitale interamente pubblico. Entrambe le opzioni si presentano, nel caso di specie, come non praticabili o comunque non ragionevoli. La costituzione di nuovi soggetti in house imporrebbe infatti la definizione della compagine societaria e dei meccanismi di controllo analogo tra centinaia di enti locali, la predisposizione degli atti societari e dei piani industriali, la raccolta dei conferimenti di capitale, l'acquisizione di mezzi e attrezzature, il reclutamento del personale e la strutturazione della rete logistica, con tempi inevitabilmente pluriennali e con un grado di complessità organizzativa incompatibile con le esigenze di tempestiva attuazione del Piano. A ciò si aggiunge che il Testo unico sulle società partecipate impone principi di razionalizzazione e contenimento delle partecipazioni pubbliche, che mal si conciliano con la creazione ex novo di soggetti societari in assenza di una base industriale preesistente.

A rendere ancora meno praticabile il percorso del in house contribuisce anche il profilo temporale. Nello stato attuale, gli affidamenti pubblici esistenti non risultano allineati alle tempistiche del nuovo ciclo di programmazione e agli orizzonti del Piano d'Ambito. La stessa ricognizione già elaborata in bozza evidenzia, ad esempio, che Akrea opera sulla base di un affidamento rinnovato dal Comune di Crotone per il triennio 2024-2027, prorogabile fino al 2028, e che tale scansione temporale è incompatibile con l'avvio dei nuovi affidamenti di macroarea che ARRICAL deve programmare in coerenza con il periodo regolatorio MTR-3 e con i target del PRGR. Anche

l'operatività di Lamezia Multiservizi resta collegata a rapporti e perimetri che non coincidono con la nuova architettura di area vasta. Ciò significa che non solo manca un soggetto in house adeguato, ma mancano anche le condizioni temporali per far confluire senza soluzione di continuità le realtà esistenti nel nuovo modello organizzativo.

Il terzo elemento motivazionale discende dall'analisi del mercato effettivamente esistente. La ricognizione dei gestori del RUR e della FORD mostra un sistema ancora fortemente polverizzato, ma non privo di operatori privati già strutturati e attivi su più ambiti. Per il solo RUR sono censiti 115 gestori, dei quali 53 amministrazioni comunali in gestione diretta; inoltre, 68 gestori servono un solo comune, a conferma di una frammentazione tuttora elevata. Tuttavia, accanto a questa fascia bassa del mercato, si rileva la presenza di alcuni operatori privati di dimensione significativamente superiore, in grado di servire una pluralità di comuni e, in alcuni casi, più aree omogenee. Il Piano e la ricognizione interna richiamano, tra gli altri, Muraca S.r.l., M.I.A. Multiservizi Igiene Ambientale S.r.l., Ital Serv, Calabria Maceri e Servizi S.p.A., Presila Cosentina S.p.A., Ecoross S.r.l. ed Ecologia e Servizi S.r.l., cioè soggetti che hanno già maturato una presenza sovracomunale e una struttura gestionale più coerente con affidamenti di ampiezza superiore. La stessa documentazione del Piano segnala che esistono operatori presenti su almeno due aree omogenee, a riprova del fatto che una parte del mercato privato ha già sviluppato, pur entro un contesto ancora frammentato, capacità organizzative e industriali di scala maggiore.

Alla luce di questa ricognizione è identificabile come nella Regione Calabria esista già una componente privata in grado, almeno in parte, di esprimere operatori consolidati e di dimensione articolata, mentre non esiste una corrispondente piattaforma pubblica aggregata e pronta per la gestione di macroarea. La gara non introduce quindi il mercato in un contesto che ne sarebbe privo; al contrario, consente di selezionare, tra gli operatori economici potenzialmente interessati, il soggetto più idoneo a garantire organizzazione industriale, capacità di investimento, logistica di scala, adeguatezza della flotta, digitalizzazione dei processi, strutture tecniche e rispetto degli standard di qualità richiesti da ARERA e dal contratto di servizio. La procedura ad evidenza pubblica consente cioè di trasformare una pluralità eterogenea di operatori in una selezione competitiva orientata alla scelta del miglior assetto gestionale per ciascuna macroarea. In questo senso, il ricorso alla gara è pienamente coerente anche con l'orientamento generale di tutela della concorrenza e con la disciplina regolatoria più recente, che, proprio nel settore rifiuti, ha introdotto uno schema tipo di bando volto a uniformare e rafforzare le procedure di affidamento.

Un ulteriore profilo che depone in favore della gara riguarda la necessità di industrializzare il servizio in tempi compatibili con gli obiettivi di piano. Il Piano regionale e il Piano d'Ambito assumono come target il miglioramento significativo delle performance di raccolta differenziata, la riduzione del rifiuto residuo, il rafforzamento della rete dei CCR, la razionalizzazione logistica e la piena integrazione tra raccolta e impiantistica di destinazione. Le previsioni del Piano attribuiscono alle tre macroaree obiettivi di raccolta differenziata al 2027-2030 pari, rispettivamente, a circa 81,72% per l'Area Nord, 80,64% per l'Area Centro e 77,50% per l'Area Sud, con una media regionale superiore all'80%. Il raggiungimento di tali traguardi presuppone, però, non la mera conservazione dello status quo, bensì la capacità di introdurre in tempi rapidi modelli di raccolta più omogenei, investimenti sulle flotte, sulle basi operative, sui CCR e sull'organizzazione integrata dei flussi. In assenza di un soggetto in house già pronto, il ricorso al mercato appare la modalità più

realistica per selezionare operatori che dispongano già del know-how tecnico e delle strutture necessarie a sostenere tale percorso.

La gara si rivela maggiormente praticabile anche rispetto al modello della società mista. Quest'ultimo, pur astrattamente ammissibile, richiederebbe nel caso calabrese la previa costituzione di un veicolo societario pubblico o comunque l'attivazione di una procedura a doppio oggetto di particolare complessità, con ulteriore allungamento dei tempi e incremento del rischio di contenzioso. In un contesto già caratterizzato da un elevato fabbisogno di semplificazione amministrativa e da una forte esigenza di tempestivo riordino del servizio, la società mista non offre vantaggi concreti superiori alla gara ordinaria e, anzi, finisce per sommare la complessità societaria a quella della procedura competitiva. Risulta pertanto ragionevole escludere anche questa ipotesi, in favore di uno strumento di affidamento più lineare, già tipizzato dal legislatore e oggi ulteriormente supportato dalla regolazione ARERA sul contenuto minimo dei bandi.

Definita la preferenza per l'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, occorre precisare che tale affidamento assumerà la forma della **concessione di servizi** e non dell'appalto. L'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 esprime in proposito una preferenza legislativa esplicita per il modello concessorio, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio. Nel caso del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, tale possibilità non è soltanto astrattamente configurabile, ma risulta concretamente giustificata dalla natura stessa del servizio. La variabilità dei quantitativi di rifiuti prodotti, l'oscillazione dei costi di trattamento e smaltimento in funzione dei mercati delle materie prime seconde, la dipendenza delle entrate tariffarie dalle performance di raccolta differenziata e dalla capacità del gestore di ottimizzare i flussi verso gli impianti, nonché la necessità di un'organizzazione industriale autonoma e flessibile configurano un profilo di rischio operativo che si trasferisce naturalmente in capo al concessionario. In questo schema, il gestore non riceve semplicemente un corrispettivo predefinito per prestazioni determinate, ma assume il rischio della gestione economica del servizio, traendone i ricavi principalmente dalla tariffa applicata all'utenza e dalle entrate derivanti dal ciclo integrato. Il modello concessorio risulta pertanto coerente con la struttura economica del servizio, con il quadro regolatorio ARERA, che disciplina la costruzione delle entrate tariffarie secondo il MTR-3, e con lo schema tipo di bando introdotto dalla deliberazione 596/2024/R/rif, espressamente calibrato sulla forma concessoria del rapporto.

Nel complesso, la scelta dell'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica nella forma della concessione di servizi risulta coerente con il nuovo assetto istituzionale e territoriale delineato da ARRICAL e dal Piano d'Ambito, nonché con l'esigenza di superare l'attuale configurazione frammentata del servizio. Essa tiene conto dell'assenza di soggetti in house adeguati alla scala delle macroaree, valorizza la presenza di operatori già strutturati sul mercato e consente di ricondurre il nuovo affidamento entro un quadro più ordinato, competitivo e coerente con gli obiettivi di piano e con la regolazione di settore. La forma concessoria, in particolare, assicura l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'affidatario, in conformità all'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 e alla direttiva 2014/23/UE, ed è coerente con la struttura economica del servizio e con il quadro regolatorio ARERA. Per tali ragioni, l'affidamento in concessione mediante gara costituisce, nel caso di specie, la soluzione organizzativa più razionale e adeguata ad assicurare la gestione del servizio di igiene urbana nelle tre Aree Omogenee della Regione Calabria

Illustrazione della sussistenza dei requisiti europei e nazionali

La modalità di affidamento prescelta, consistente nel ricorso a una procedura a evidenza pubblica, risulta coerente con il quadro europeo e nazionale di riferimento per i servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, essa si pone in linea con i principi eurounitari di concorrenza, trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento e proporzionalità, in quanto affida la selezione del gestore a un confronto competitivo aperto al mercato.

Sotto il profilo interno, la scelta è conforme agli artt. 14 e 15 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, che contemplano l'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica tra le modalità tipiche di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nonché alla disciplina del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, cui sarà demandata la regolazione puntuale della successiva procedura.

La presente Relazione non è volta a definire nel dettaglio la futura *lex specialis* di gara, bensì a motivare la scelta della gara quale modalità di affidamento maggiormente coerente con le caratteristiche del servizio, con il contesto organizzativo regionale e con gli obiettivi del Piano d'Ambito. Saranno pertanto i successivi atti di gara a declinare in concreto, in coerenza con quanto qui rappresentato, i requisiti di partecipazione, i criteri di selezione, gli elementi di valutazione delle offerte e le condizioni di esecuzione del servizio.

Resta sin d'ora fermo che la procedura sarà strutturata nel pieno rispetto dei principi di concorrenza, pubblicità, trasparenza, imparzialità e parità di trattamento, nonché in coerenza con la regolazione ARERA di settore e con gli obiettivi prestazionali e organizzativi definiti dall'Ente affidante. In questo senso, la sussistenza dei requisiti europei e nazionali richiesti dall'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 deve ritenersi soddisfatta in ragione della piena compatibilità della modalità di affidamento prescelta con l'ordinamento vigente e della sua idoneità a essere successivamente tradotta in una procedura competitiva conforme ai principi e alle regole sopra richiamati.

5 SEZIONE D – Motivazione economico finanziaria della scelta

La presente sezione costituisce il momento di verifica quantitativa e comparativa a supporto della scelta gestionale effettuata da ARRICAL. In conformità a quanto richiesto dall'art. 14 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 e alle indicazioni operative di ANAC in materia di relazioni di affidamento, la valutazione economico-finanziaria è condotta su tre livelli distinti:

- l'analisi dei risultati prevedibilmente attesi dalla modalità di gestione prescelta;
- la comparazione quantitativa con le opzioni alternative, al fine di evidenziare il differenziale atteso nei principali indicatori di performance economica e qualitativa;
- l'analisi della gestione precedente;
- le motivazioni della durata del contratto di servizio.

5.1 Risultati attesi

5.1.1 Obiettivi da piano d'ambito

La valutazione dei risultati attesi dalla modalità di affidamento prescelta deve essere condotta in stretta coerenza con gli obiettivi del Piano d'Ambito e con il quadro evolutivo delineato dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti. In tale prospettiva, il giudizio sull'assetto gestionale non può essere formulato in termini astratti, ma deve essere rapportato alla capacità del modello organizzativo individuato di garantire, nel medio periodo, il conseguimento dei target di raccolta differenziata, il contenimento del rifiuto urbano residuo, il corretto dimensionamento delle filiere di trattamento e, più in generale, la progressiva stabilizzazione di un sistema regionale coerente con i principi di sostenibilità, autosufficienza e industrializzazione del servizio. I risultati attesi, pertanto, non si esauriscono in un generico miglioramento dell'efficienza, ma coincidono con il raggiungimento di obiettivi quantitativi e qualitativi puntualmente individuati nella pianificazione d'ambito e regionale.

Il primo dato di contesto che orienta la previsione è rappresentato dalla dinamica demografica. Lo scenario pianificatorio assunto a riferimento evidenzia una flessione strutturale della popolazione residente lungo tutto l'orizzonte di piano, in continuità con i trend già osservati negli ultimi anni. Tale dinamica non determina, tuttavia, una corrispondente contrazione automatica della produzione complessiva dei rifiuti urbani, poiché il modello previsionale assume, in coerenza con gli indirizzi nazionali di prevenzione, una correlazione tra produzione dei rifiuti, andamento macroeconomico e capacità delle politiche di prevenzione di dissociare la crescita economica dall'aumento dei quantitativi prodotti. In questa prospettiva, l'obiettivo di piano non è la mera riduzione assoluta dei rifiuti, ma il contenimento della loro crescita entro limiti compatibili con uno scenario di sviluppo sostenibile e di progressivo miglioramento dell'intensità di rifiuto per unità di prodotto.

Sotto tale profilo, il quadro previsionale individua, per il 2027, una produzione complessiva di rifiuti urbani pari a 772.847 tonnellate, destinata a crescere fino a 807.910 tonnellate al 2030, in un contesto nel quale il calo demografico prosegue sino a portare la popolazione regionale a circa 1,76 milioni di residenti alla fine del periodo considerato. La moderata crescita dei quantitativi, nonostante la riduzione della popolazione, va letta come il risultato di un modello che assume un incremento economico non integralmente traslato sulla produzione di rifiuti, secondo una logica di dissociazione coerente con il Programma nazionale di prevenzione. In altri termini, il risultato atteso non consiste nell'azzeramento della crescita dei quantitativi, ma nella sua forte attenuazione rispetto agli effetti che si determinerebbero in assenza delle misure di prevenzione e di razionalizzazione del servizio.

Il profilo centrale dello scenario di piano riguarda tuttavia la raccolta differenziata, che rappresenta il principale indicatore di performance dell'intero sistema. Il monitoraggio dei dati storici ha evidenziato uno scostamento crescente rispetto ai target originariamente fissati dal PRGR: a fronte di un obiettivo regionale del 70% al 2024, il dato effettivo si è attestato al 57,54%, rendendo necessario un aggiornamento della traiettoria di crescita per recuperare il gap accumulato. Il Piano d'Ambito ridefinisce pertanto il percorso evolutivo del sistema e assume come obiettivo strategico il raggiungimento dell'80% di raccolta differenziata entro il 2027, con successivo consolidamento di tale risultato fino al 2030. Il raggiungimento di questo target richiede un'accelerazione

significativa delle performance, attraverso un incremento medio annuo ben superiore a quello osservato nel quinquennio precedente e una contestuale omogeneizzazione dei modelli di raccolta, delle infrastrutture di supporto e della qualità dei conferimenti.

Lo scenario di piano non assume, peraltro, un approccio uniforme e indistinto, ma articola i target su base territoriale, valorizzando la diversa struttura delle tre Aree Omogenee. In particolare, per il 2027-2030 è prevista una percentuale di raccolta differenziata pari all'81,72% nell'Area Nord, all'80,64% nell'Area Centro e al 77,50% nell'Area Sud, con una media regionale ponderata pari a circa 80,23%-80,24%. Il dato conferma, da un lato, il ruolo trainante delle Aree Nord e Centro, che sommano la quota prevalente della produzione regionale e presentano maggiori condizioni di maturità gestionale; dall'altro, evidenzia la necessità di un recupero particolarmente intenso nell'Area Sud, dove il divario storico rispetto agli obiettivi di piano risulta più marcato. Sotto questo profilo, il risultato atteso dal nuovo assetto di affidamento non è solo il miglioramento medio regionale, ma anche la riduzione delle asimmetrie territoriali e la capacità di portare le aree più deboli su livelli di prestazione compatibili con gli obiettivi complessivi del sistema.

L'attuazione di tali target produce effetti diretti anche sulla composizione merceologica dei flussi e, quindi, sul dimensionamento del sistema impiantistico. Il modello previsionale stima, per il 2027, una raccolta differenziata regionale pari a oltre 620 mila tonnellate, a fronte di un rifiuto urbano residuo destinato a ridursi a circa 152.754 tonnellate; per il 2030 la raccolta differenziata attesa supera le 648 mila tonnellate, mentre il residuo si attesta intorno a 159.683 tonnellate. In questo quadro, la frazione organica continua a rappresentare la componente più rilevante sotto il profilo quantitativo, seguita dalle principali frazioni secche valorizzabili, quali carta, plastica, vetro e metalli. Il risultato atteso del piano è dunque duplice: da un lato massimizzare l'intercettazione delle frazioni recuperabili; dall'altro ridurre strutturalmente il rifiuto residuo, da instradare verso il recupero energetico e non più verso la discarica come soluzione ordinaria di chiusura del ciclo.

Anche la disaggregazione per aree conferma la rilevanza industriale degli obiettivi di piano. Al 2030, l'Area Nord dovrà essere in grado di gestire una produzione complessiva di circa 300 mila tonnellate annue, con una FORSU intercettata superiore a 96 mila tonnellate; l'Area Centro si colloca su valori analoghi, con circa 299 mila tonnellate annue complessive e oltre 95 mila tonnellate di organico differenziato; l'Area Sud, pur con volumi inferiori, presenta comunque un carico gestionale di oltre 208 mila tonnellate annue, con una FORSU superiore a 66 mila tonnellate. Tali dati rendono evidente che i risultati attesi dalla nuova organizzazione del servizio non sono riducibili al solo miglioramento percentuale della raccolta differenziata, ma investono la capacità di ciascuna macroarea di sostenere, con assetti logistici e gestionali coerenti, una massa di flussi significativa e in crescita, da raccordare correttamente con il sistema impiantistico di trattamento, selezione e recupero.

Ne consegue che gli obiettivi di piano al 2027-2030 costituiscono il parametro fondamentale per misurare l'idoneità del modello di affidamento prescelto. La gestione dovrà infatti essere organizzata in modo tale da rendere concretamente conseguibili i target di raccolta differenziata, il contenimento del residuo, il rafforzamento della filiera dell'organico, la piena valorizzazione delle frazioni secche e la progressiva riduzione del ricorso alla discarica. In questo senso, i risultati attesi dall'affidamento non consistono soltanto nella continuità del servizio, ma nella capacità del nuovo assetto gestionale di accompagnare l'intero sistema calabrese verso il livello prestazionale previsto

dal Piano d'Ambito, assicurando allo stesso tempo una maggiore uniformità territoriale, una più elevata capacità industriale e una più solida integrazione tra raccolta, logistica e impiantistica.

5.1.2 Piano degli investimenti

Il Piano d'Ambito della Regione Calabria prevede, per l'intero orizzonte ventennale della concessione (2028-2047), un programma di investimenti strutturato e organicamente coerente con gli obiettivi di completa trasformazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani. L'impianto complessivo degli investimenti è stato concepito non come somma di interventi incrementali sull'assetto esistente, bensì come programma di rifondazione infrastrutturale e operativa del ciclo integrato dei rifiuti su scala regionale, superando definitivamente la frammentazione gestionale che ha caratterizzato il territorio calabrese fino all'avvio del nuovo affidamento.

Il Programma degli Investimenti sopra illustrato è articolato nelle seguenti macrocategorie funzionali:

- **Acquisto della flotta automezzi:** il Piano prevede lo stanziamento delle risorse necessarie all'acquisizione dell'intero parco veicolare destinato ai servizi di raccolta, trasporto e spazzamento stradale. In un'ottica di ottimizzazione dei flussi finanziari, l'investimento è modulato nel corso del primo biennio di gestione (2028-2029), operando in combinazione con opzioni di locazione finanziaria (leasing): nel 2028 viene acquisito il 50% della flotta, nel 2029 il restante 50%, azzerando i canoni di locazione a partire dal 2030. La vita utile regolatoria applicata, in conformità con le disposizioni dell'art. 15, comma 2 del MTR-3, è pari a 8 anni, con conseguenti cicli ricorrenti di rinnovo del parco mezzi lungo l'intera durata della concessione.
- **Dotazione strumentale e attrezzature:** l'approvvigionamento dell'intero set di attrezzature e contenitori necessari ai nuovi modelli di raccolta è concentrato interamente entro la prima annualità di affidamento (2028), al fine di garantire l'immediata operatività del servizio sin dall'avvio della concessione. Anche per questa categoria la vita utile regolatoria è pari a 5 anni, con cicli ricorrenti di riacquisto lungo tutto l'orizzonte ventennale.
- **Infrastrutture impiantistiche e stazioni di trasferimento:** la pianificazione prevede una segmentazione cronologica articolata in due fasi. Nel corso del primo biennio (2028-2030), i flussi di capitale sono allocati alle attività di ingegneria, permitting e progettazione esecutiva degli impianti e dei centri di trasferimento. Nel triennio 2030-2032, invece, è programmata la seconda e principale tranche di investimenti, finalizzata a finanziare le opere edili e civili, l'acquisto dei layout tecnologici e dei macchinari per la costruzione e la messa in esercizio dei siti impiantistici. Le tre tranches di realizzazione sono ammortizzate rispettivamente con vita utile di 19, 18 e 17 anni.
- **Comparto discariche:** sono previsti specifici flussi di capitale per la gestione operativa, l'ampliamento e la bonifica ambientale dei siti di smaltimento presenti sul territorio regionale. Per ridurre il fabbisogno di cassa del primo anno, già gravato dagli investimenti prioritari per la flotta e le attrezzature, il valore complessivo del comparto discariche è dilazionato in tre tranches quadriennali distinte (vite utili: 19, 14 e 12 anni), articolate in tre fasi: Fase I di avvio (chiusura formale e messa in sicurezza dei lotti esauriti, avvio delle bonifiche e delle prime progettazioni), Fase II di sviluppo (completamento esecutivo e

progressiva attivazione), Fase III di consolidamento (ripristini paesaggistici e gestione post-operativa).

- Oneri di start-up e avviamento: risorse destinate a coprire i costi straordinari di attivazione del nuovo ciclo gestionale, incluse le complesse attività logistiche di distribuzione massiva dei kit e delle attrezzature all'utenza. Sono previste quattro fasi di start-up, ciascuna con vita utile di 5 anni, distribuite in modo ricorrente lungo il periodo di concessione per accompagnare i successivi cicli di rinnovamento operativo.
- Manutenzione straordinaria e revamping: a salvaguardia dell'efficienza tecnologica degli asset, il piano prevede, al tredicesimo anno di concessione, uno stanziamento mirato per interventi di manutenzione straordinaria e revamping delle piattaforme impiantistiche esistenti, con vita utile regolatoria di 8 anni

Il valore complessivo stimato della concessione al netto dell'IVA, comprensivo di tutte le componenti di costo e ricavo per l'intero arco ventennale, ammonta a complessivi 8.120.636.933 €, ripartiti tra le tre macroaree omogenee in 3.134.152.201 € per l'Area Nord, 2.862.260.189 € per l'Area Centro e 2.124.224.543 € per l'Area Sud. A fronte di tale valore, il Piano programma investimenti complessivi (CAPEX) per 1.042.257.096 €, così distribuiti tra le tre macroaree omogenee.

AREA NORD

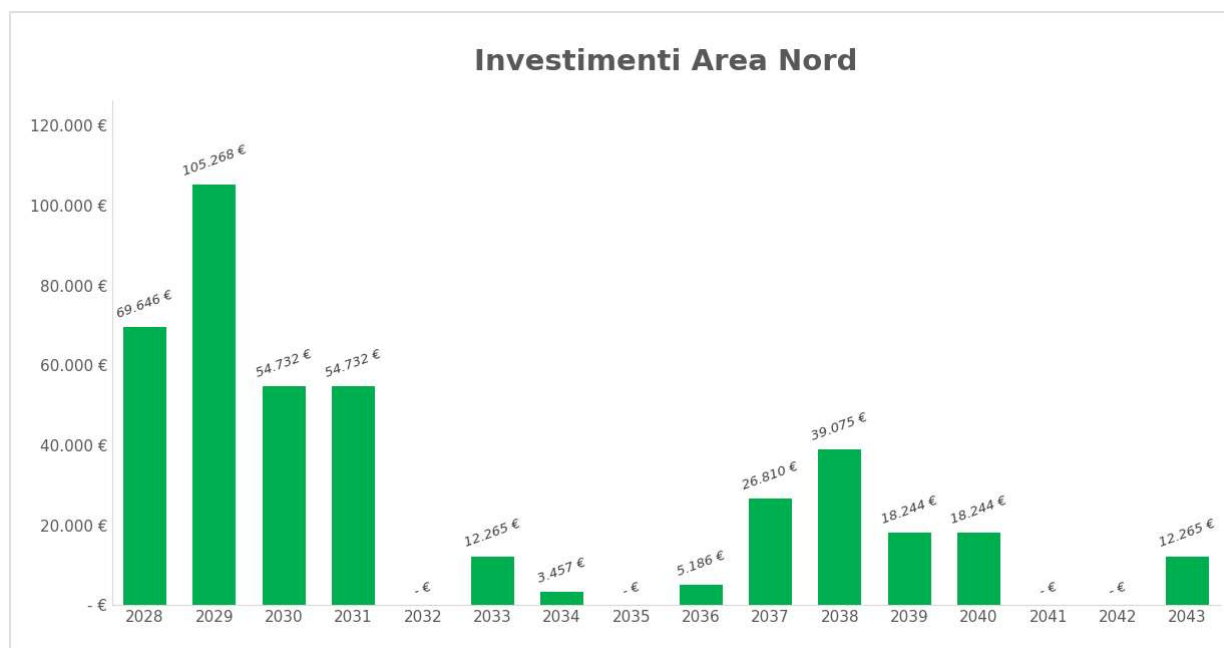


Figura 3 Investimenti complessivi area Nord – Dati in K€

Per l'Area Nord, il Piano prevede complessivamente investimenti per 419,926 milioni di euro nell'intera durata del periodo di pianificazione, concentrati soprattutto sul rinnovo della flotta, sulle attrezzature, sulla realizzazione delle infrastrutture impiantistiche e sul comparto discariche. In tale ambito, il programma degli investimenti si caratterizza per una forte intensità nelle prime annualità della concessione, nelle quali si collocano le principali spese per l'avvio del nuovo modello gestionale e per la progressiva dotazione dei mezzi e delle infrastrutture necessarie all'esecuzione del servizio. In particolare, la componente relativa agli automezzi e alle attrezzature assorbe una

quota rilevante delle risorse iniziali, al fine di garantire sin da subito la piena operatività dei servizi di raccolta, trasporto e spazzamento stradale, mentre le voci connesse agli impianti, alle trasferenze e al comparto discariche rispondono all'esigenza di costruire una base infrastrutturale più solida e funzionale alla gestione di lungo periodo. La distribuzione temporale degli investimenti evidenzia quindi una logica non frammentaria, ma coerente con l'obiettivo di accompagnare la transizione verso un assetto più moderno e stabile, assicurando al contempo continuità del servizio, migliore presidio territoriale e maggiore capacità di risposta alle esigenze operative del bacino servito.

AREA CENTRO

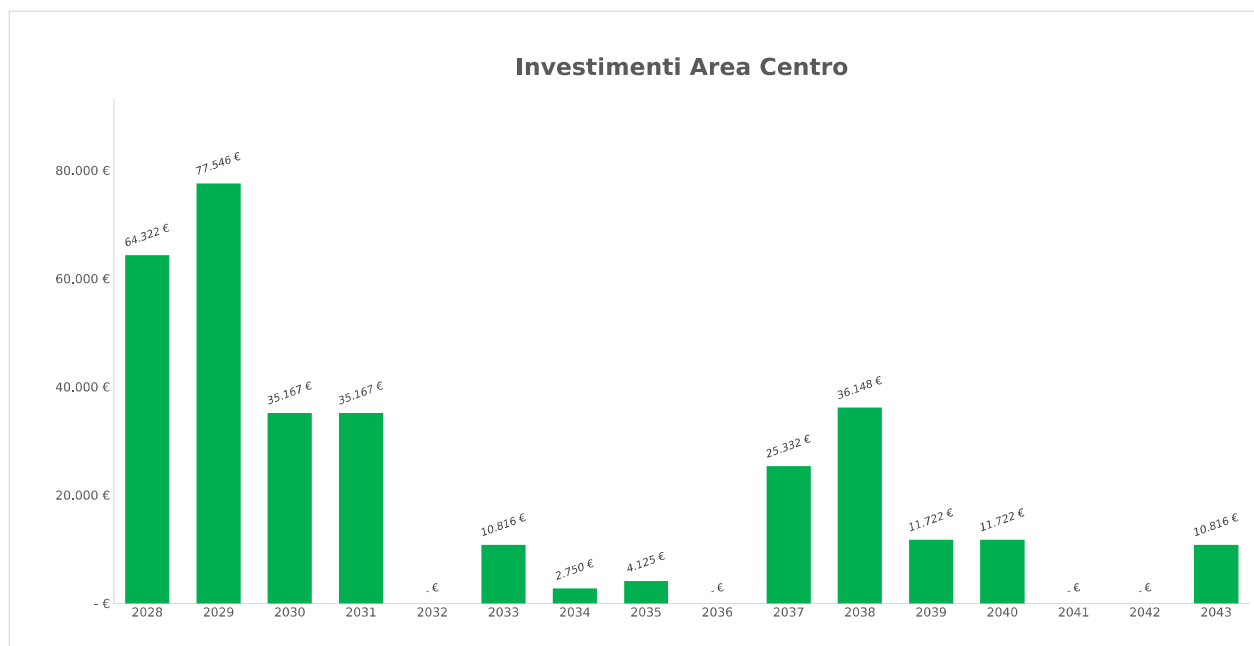


Figura 4 Investimenti complessivi area Centro - Dati in K€

Per l'Area Centro, il Piano prevede complessivamente investimenti per 325,633 milioni di euro nell'intera durata del periodo di pianificazione, concentrati in particolare sulla realizzazione delle infrastrutture impiantistiche, sul rafforzamento della dotazione di automezzi e attrezzature e sugli interventi di start-up necessari all'avvio del nuovo assetto gestionale. La struttura degli investimenti evidenzia una forte intensità nelle annualità iniziali, nelle quali risultano prevalenti le spese per la dotazione dei mezzi, per l'acquisto delle attrezzature e per la progettazione e realizzazione degli impianti e delle trasferenze, con una successiva fase di consolidamento legata alla piena operatività delle strutture. In questa area, la componente infrastrutturale assume un ruolo centrale, poiché consente di rafforzare la capacità di trattamento, migliorare l'autonomia del sistema e garantire una maggiore stabilità nella gestione dei flussi. Al tempo stesso, la presenza di investimenti dedicati allo start-up e alle prime dotazioni operative assicura una transizione più ordinata verso il nuovo modello di servizio, riducendo il rischio di discontinuità e contribuendo a costruire un assetto più efficiente, più leggibile e più coerente con le esigenze di lungo periodo del bacino servito.

AREA SUD

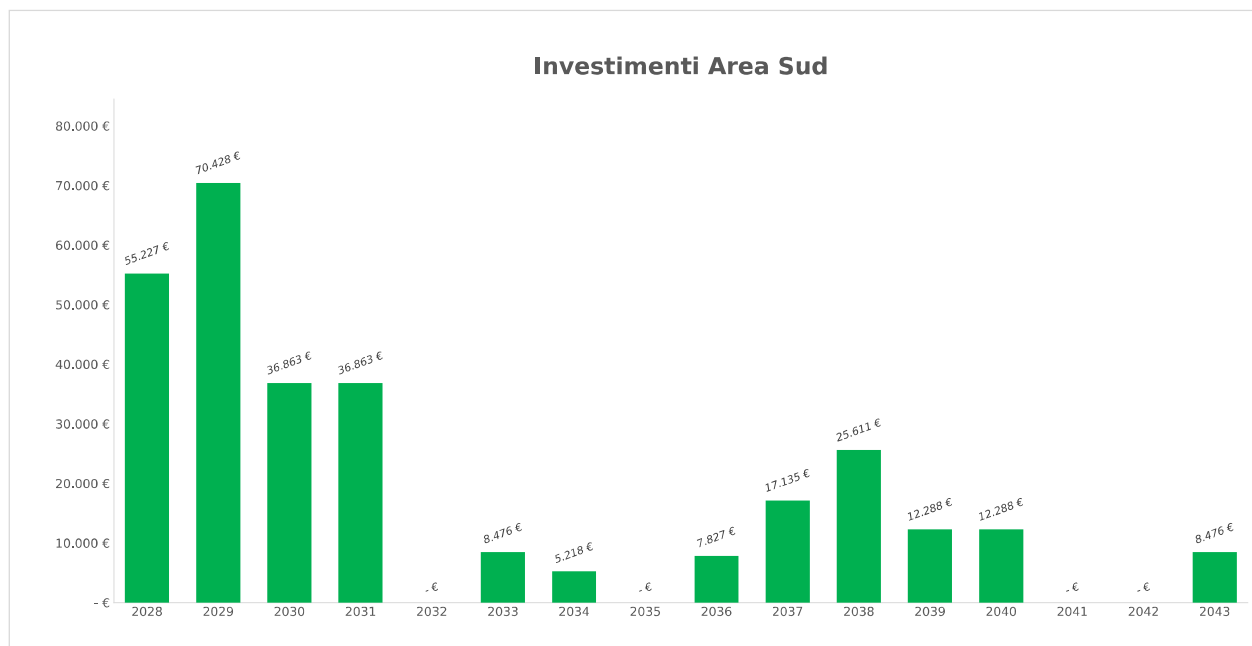


Figura 5 Investimenti complessivi area Sud – Dati in K€

Per l'Area Sud, il Piano prevede complessivamente investimenti per 296,698 milioni di euro nell'intera durata del periodo di pianificazione, destinati in misura prevalente al rafforzamento della dotazione di mezzi e attrezzature, alla realizzazione delle infrastrutture impiantistiche e al presidio del comparto discariche e delle attività di revamping. Anche in questo caso, la scansione temporale degli investimenti riflette una logica di progressiva messa a regime del nuovo modello gestionale, con una concentrazione significativa delle risorse nelle fasi iniziali della concessione, finalizzate a garantire l'avvio ordinato del servizio e la disponibilità delle principali dotazioni operative. La componente relativa agli automezzi, alle attrezzature e alle dotazioni di supporto assume un ruolo rilevante per assicurare una copertura territoriale più capillare e una maggiore regolarità delle prestazioni, mentre le voci collegate agli impianti e al comparto discariche rispondono all'esigenza di rafforzare la sicurezza ambientale e la continuità del sistema nella gestione del fine ciclo. Ne deriva un impianto programmatico che non si limita a finanziare singole esigenze localizzate, ma costruisce un presidio organico del territorio, orientato a migliorare stabilmente la qualità del servizio e la tenuta complessiva dell'assetto gestionale nel medio-lungo periodo.

A valle della descrizione del programma degli investimenti, è opportuno evidenziare che gli effetti del Piano non si esauriscono nella sola dimensione infrastrutturale, ma si riflettono in modo diretto e misurabile sulla qualità complessiva del servizio, sulla sua continuità operativa e sulla capacità del sistema di rispondere in maniera più stabile ed efficiente alle esigenze del territorio. In un contesto di profonda riorganizzazione del ciclo integrato dei rifiuti, il Piano degli Investimenti assume infatti una funzione strategica: non rappresenta una mera sostituzione di beni obsoleti o un incremento lineare delle dotazioni esistenti, ma costituisce lo strumento attraverso cui il nuovo assetto gestionale consolida una filiera più moderna, coerente e resiliente, in grado di accompagnare il superamento della frammentazione gestionale e di sostenere la progressiva messa a regime del servizio.

Sotto il profilo operativo, i benefici attesi si manifestano anzitutto nella maggiore regolarità delle attività di raccolta, trasporto e trattamento, grazie al rinnovo della flotta automezzi, al

potenziamento delle attrezzature e alla disponibilità di dotazioni più adeguate ai nuovi modelli di servizio. Tali interventi consentono di ridurre i tempi di intervento, limitare le indisponibilità tecniche, migliorare la copertura dei turni e rendere più affidabile la risposta sul territorio. La disponibilità di mezzi e strumenti aggiornati produce inoltre un effetto indiretto ma rilevante sulla qualità percepita dall'utenza, poiché contribuisce a contenere i disservizi e a migliorare la puntualità delle operazioni di raccolta e svuotamento.

Un ulteriore ambito di beneficio riguarda la logistica interna del sistema, in particolare le infrastrutture impiantistiche e le stazioni di trasferta. Il rafforzamento di tali componenti consente di ridurre le inefficienze nei passaggi intermedi della filiera, di migliorare la fluidità dei flussi e di attenuare le criticità connesse alle distanze, ai tempi di movimentazione e alla gestione dei conferimenti. In questo senso, gli investimenti sulle infrastrutture non producono soltanto un vantaggio tecnico per il gestore, ma generano un beneficio strutturale per l'intero sistema regionale, rendendolo più ordinato, più continuo e meno esposto a soluzioni emergenziali.

Per l'Area Nord, il rinnovo della flotta automezzi e il rafforzamento delle dotazioni operative consentono di migliorare la puntualità della raccolta, ridurre i tempi di fermo tecnico e garantire una presenza più efficiente sul territorio. Il potenziamento degli impianti e delle stazioni di trasferta contribuisce inoltre a rendere più fluida la logistica dei flussi, limitando le inefficienze di interfaccia tra raccolta, movimentazione e trattamento e offrendo un servizio più regolare e meno esposto a criticità contingenti. In termini tariffari, questo tipo di investimento tende a produrre un beneficio non tanto nel breve periodo, quanto nella maggiore stabilità del costo riconosciuto, poiché riduce il ricorso a soluzioni provvisorie e a misure emergenziali che, nel tempo, possono generare extra-costi o squilibri di gestione.

Per l'Area Centro, la realizzazione delle nuove infrastrutture impiantistiche assume un rilievo particolarmente significativo, in quanto accresce la capacità di trattamento, rafforza l'autonomia del sistema e riduce la dipendenza da asset transitori o da soluzioni provvisorie. Tale effetto ha una ricaduta di medio-lungo periodo, poiché consente di costruire una base più stabile per l'evoluzione del servizio e per il progressivo consolidamento del modello integrato. In parallelo, gli investimenti di start-up e la dotazione iniziale di attrezzature e contenitori accompagnano la fase di avvio del nuovo assetto, favorendo un passaggio più ordinato e meno traumatico rispetto al precedente quadro organizzativo. Anche sotto il profilo tariffario, la presenza di infrastrutture più solide e di una fase di start-up ben programmata contribuisce a rendere più leggibile la dinamica dei costi, migliorando la coerenza tra il costo riconosciuto in tariffa e il livello di servizio effettivamente garantito.

Per l'Area Sud, il rafforzamento di mezzi, contenitori e dotazioni operative consente una copertura più capillare del territorio, una maggiore regolarità dei passaggi e una riduzione dei disservizi nelle aree più estese o logisticamente complesse. Gli interventi sul comparto discariche e sulle attività di revamping concorrono invece a innalzare il livello di sicurezza ambientale, migliorare la gestione del fine ciclo e assicurare una maggiore tutela del territorio, con effetti positivi sia sul piano ambientale sia sul decoro urbano. In chiave tariffaria, questi interventi hanno un effetto di equilibrio: da un lato incrementano il fabbisogno di investimento riconosciuto, dall'altro evitano che criticità ambientali o operative si traducano in costi straordinari futuri più gravosi, contribuendo così alla tenuta complessiva del piano e alla sostenibilità del servizio nel medio periodo.

Nel complesso, il Piano degli Investimenti genera quindi benefici che attraversano più livelli: operativo, ambientale, infrastrutturale, sociale e tariffario. Dal punto di vista del servizio, esso contribuisce a rafforzarne l'affidabilità e la continuità; dal punto di vista territoriale, consente di migliorare la copertura e la qualità delle prestazioni rese; dal punto di vista industriale, consolida l'assetto del gestore e ne accresce la capacità di pianificazione e di reazione ai fabbisogni futuri. Sul piano economico-regolatorio, gli investimenti tendono a produrre una maggiore stabilità della tariffa nel tempo, poiché sostituiscono costi emergenziali, inefficienze logistiche e disallineamenti gestionali con una struttura di costo più ordinata, programmata e coerente con le previsioni di servizio. In questo senso, la realizzazione degli investimenti consente di ottimizzare la gestione complessiva del servizio, riducendo le componenti di costo meno efficienti e favorendo una più corretta allocazione delle risorse lungo la filiera. Tale razionalizzazione si riflette in modo positivo sul profilo tariffario, perché una gestione più efficiente dei costi operativi e infrastrutturali contribuisce a contenere le dinamiche di crescita della tariffa e a renderle più coerenti con l'effettivo livello di servizio assicurato. La ricaduta positiva degli investimenti non si misura dunque soltanto nella consistenza delle risorse impegnate, ma nella loro capacità di trasformare il modello di servizio in una struttura più solida, più leggibile e più coerente con gli obiettivi di efficienza e sostenibilità posti dal Piano d'Ambito

5.1.3 Effetti sulla finanza pubblica

La scelta dell'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica nella forma della concessione di servizi produce effetti significativamente diversi sulla finanza pubblica degli enti locali rispetto a quelli che deriverebbero dal ricorso al modello in house, e ciò sotto un duplice profilo: l'assenza di oneri patrimoniali connessi alla costituzione e al mantenimento di un soggetto gestore pubblico, e la diversa allocazione dei risultati economici della gestione.

Sotto il profilo degli oneri a carico degli enti locali, il ricorso a un operatore privato selezionato mediante gara esclude per definizione la necessità di procedere alla costituzione di un nuovo soggetto in house di scala d'ambito. Nel caso della Regione Calabria, tale circostanza assume rilievo particolarmente significativo, in considerazione della dimensione del territorio e del numero di enti locali coinvolti. L'eventuale costituzione di un gestore unico pubblico per ciascuna delle tre Aree Omogenee avrebbe richiesto, ai sensi dell'art. 3-bis, comma 1-bis, ultimo periodo, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, che gli enti locali proprietari procedessero, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio, con obbligo di redazione del bilancio consolidato con il soggetto affidatario. Tale obbligo avrebbe comportato un impegno finanziario diretto in capo a ciascun comune partecipante, con conseguente assorbimento di risorse di bilancio e incremento della complessità amministrativa e contabile degli enti soci. Con la scelta della gara, tale onere non si produce: gli enti locali non sono chiamati ad alcun conferimento di capitale, non assumono la qualità di soci del gestore e non sono esposti agli obblighi di accantonamento e consolidamento previsti dalla disciplina sulle società partecipate.

Analogamente, il ricorso all'affidamento a operatore privato esonera gli enti locali dagli oneri connessi alla gestione delle eventuali perdite di esercizio del gestore. Ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, gli enti che adottano la contabilità finanziaria sono tenuti, in presenza di un

risultato negativo non immediatamente ripristinato, ad accantonare in apposito fondo vincolato un importo pari alla perdita di competenza, in misura proporzionale alla quota di partecipazione detenuta. Tale rischio, proprio del modello in house, non si configura nel caso di affidamento a terzi: il gestore privato sopporta autonomamente le conseguenze economiche della propria gestione, senza che gli enti affidanti ne rispondano patrimonialmente.

Occorre tuttavia considerare che il modello concessorio a operatore privato comporta che gli utili eventualmente generati dalla gestione restino integralmente in capo al concessionario e non siano ridistribuiti agli enti locali o reinvestiti secondo logiche di interesse pubblico. Nel modello in house, al contrario, i risultati positivi della gestione restano all'interno della sfera pubblica e possono, in linea di principio, alimentare riserve patrimoniali del soggetto gestore o essere destinati a finalità di interesse collettivo. Si tratta di un elemento che la presente analisi registra in termini di corretta rappresentazione dei diversi profili delle opzioni gestionali, senza che ciò incida sulla valutazione complessiva già svolta nella Sezione C, nella quale si è dimostrata l'assenza di un soggetto in house idoneo alla scala delle macroaree e la non praticabilità della relativa opzione nel caso di specie.

Un ulteriore profilo di rilievo sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica attiene alla struttura del finanziamento del servizio e al meccanismo attraverso il quale il corrispettivo del gestore viene determinato e garantito. Il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani si caratterizza per il fatto che il Metodo Tariffario Rifiuti definito da ARERA assicura la copertura dei costi necessari per l'esecuzione del servizio attraverso le entrate tariffarie applicate agli utenti. I meccanismi tariffari definiti dalla regolazione ARERA costituiscono infatti lo strumento attraverso il quale viene determinata la tariffa da applicare all'utenza, destinata a coprire sia il corrispettivo riconosciuto al gestore del servizio sia gli eventuali costi di struttura in capo all'ente affidante, secondo i criteri e le componenti di costo riconoscibili previsti dal metodo.

In tale prospettiva, assume rilievo centrale il Metodo Tariffario Rifiuti nella sua attuale configurazione per il terzo periodo regolatorio 2026-2029 (MTR-3, deliberazione ARERA 397/2025/R/rif), che definisce i criteri per la determinazione delle entrate tariffarie del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani. Il MTR-3 si fonda sul riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento sostenuti dal gestore, costruendo un meccanismo di copertura tariffaria che consente al concessionario di recuperare, attraverso la tariffa applicata agli utenti, i costi del servizio riconosciuti come efficienti dalla regolazione. In questo schema, il corrispettivo del gestore non è liberamente determinato dalle parti, ma è vincolato al perimetro dei costi riconoscibili secondo i criteri ARERA, con la conseguenza che né l'ente affidante né il gestore possono definire autonomamente il livello tariffario in misura superiore a quanto consentito dal metodo regolatorio.

A tutela degli utenti e della sostenibilità sociale del servizio, l' MTR prevede specifici meccanismi di contenimento della dinamica tariffaria, tra i quali assume particolare rilievo il limite alla crescita annua delle entrate tariffarie. Tale limite, parametrato all'inflazione e a fattori di efficienza definiti dall'Autorità, impedisce che la tariffa cresca in misura superiore a quanto giustificato dall'andamento dei costi riconosciuti e dagli obiettivi di qualità del servizio, garantendo così una protezione strutturale degli utenti da dinamiche tariffarie eccessive. Il meccanismo regolatorio introduce inoltre incentivi all'efficienza gestionale, poiché i risparmi di costo conseguiti dal gestore al di sotto dei livelli riconosciuti dal metodo non vengono automaticamente trasferiti all'utenza, ma

Versione del 24.06.2026

in parte trattenuti dal gestore stesso, creando un sistema di premi e penalità coerente con gli obiettivi di industrializzazione e miglioramento delle performance

5.2 Comparazione con opzioni alternative

5.2.1 Introduzione all'analisi

La comparazione con le opzioni alternative costituisce uno dei passaggi istruttori centrali della presente relazione, in quanto risponde direttamente all'onere motivazionale qualificato imposto dall'art. 14 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. La norma richiede che la scelta della modalità di affidamento sia il risultato di una valutazione concreta, comparativa e adeguatamente documentata, nella quale l'ente affidante dimostri di aver preso in considerazione le opzioni astrattamente praticabili e di aver individuato quella più coerente con le caratteristiche del servizio, con il contesto territoriale e gestionale e con gli obiettivi della pianificazione di ambito. In questo senso si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa più recente, in particolare il TAR Marche, Sezione I, sentenza n. 230 del 28 marzo 2025, che ha ribadito come non sia sufficiente un richiamo generico o assertivo alla preferibilità del modello prescelto, essendo necessaria una valutazione documentata e comparativa degli indicatori di performance economica, della qualità del servizio attesa, dell'impatto sulla finanza pubblica e del confronto con le alternative.

Occorre tuttavia premettere una considerazione di carattere metodologico di estrema rilevanza. La presente procedura costituisce la prima gara d'ambito su scala regionale per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nella Regione Calabria. L'articolazione del servizio nelle tre macroaree omogenee e il dimensionamento degli affidamenti al loro interno non trovano precedenti nella storia gestionale del comparto calabrese, che è stata sinora caratterizzata da una frammentazione estrema, da gestioni comunali dirette e da affidamenti di dimensione assai ridotta, spesso privi di adeguata pianificazione industriale e regolazione contrattuale. In tale contesto, non è disponibile alcun termine di confronto storico o locale riferibile alla stessa scala e alla stessa configurazione degli affidamenti in oggetto. Non esistono, in particolare, dati di costo, serie storiche di efficienza, benchmark di performance o comparazioni economico-finanziarie riconducibili a precedenti esperienze di affidamento di analoga portata nel territorio regionale. Ciò rende impossibile, allo stato, la costruzione di una comparazione di tipo quantitativo-economico tra la modalità prescelta e le alternative, fondata su evidenze empiriche locali direttamente comparabili.

Questa limitazione non limita, tuttavia, la legittimità della presente istruttoria né la completezza della motivazione. L'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 non impone che la comparazione tra le opzioni sia necessariamente espressa in termini di confronto tra valori economici assoluti: esso richiede una valutazione motivata, che può essere condotta su base qualitativa, sistematica e contestuale, tenendo conto delle caratteristiche concrete del caso di specie, dei fattori ostativi o abilitanti di ciascuna opzione, del quadro normativo di riferimento, degli obiettivi del Piano d'Ambito e delle condizioni soggettive e organizzative rilevanti. Anche in assenza di dati storici locali comparabili, è quindi possibile argomentare la scelta sulla base di una istruttoria strutturata, che valuti le opzioni secondo criteri giuridici, organizzativi, tecnici, finanziari e gestionali pertinenti. A tale finalità risponde la comparazione sviluppata nei paragrafi che seguono.

5.2.2 Quadro comparativo delle opzioni gestionali

Ai fini della valutazione comparativa, le opzioni gestionali rilevanti — come individuate dall'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 per i servizi pubblici locali a rete — sono le seguenti:

- Affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica nella forma della concessione di servizi (art. 15 del d.lgs. n. 201/2022): modalità prescelta da ARRICAL;
- Affidamento diretto a società in house providing (art. 17 del d.lgs. n. 201/2022): ammessa ma subordinata alla sussistenza di specifici requisiti soggettivi e organizzativi;
- Affidamento a società mista pubblico-privata mediante gara a doppio oggetto (art. 16 del d.lgs. n. 201/2022): ammessa ma richiedente la previa costituzione di un veicolo societario e una procedura di selezione particolarmente complessa.

La gestione diretta in economia, ancorché formalmente prevista come residuale dall'art. 14, è stata già esclusa in via preliminare in quanto incompatibile con la natura del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani come servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica, ai sensi degli artt. 2 e 33 del d.lgs. n. 201/2022.

La tabella che segue sintetizza il confronto tra le tre opzioni residue, articolato secondo i criteri indicati dall'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022, nonché secondo gli ulteriori parametri valutativi emersi dall'istruttoria.

Area di riferimento	Procedura ad evidenza pubblica	Affidamento in House	Affidamento a Società Mista
Conformità normativa	Conforme agli artt. 14 e 15 del d.lgs. n. 201/2022 e alla direttiva 2014/23/UE.	Ammessa ex art. 17 d.lgs. n. 201/2022 e art. 16 d.lgs. n. 175/2016; per importi superiori alle soglie UE richiede motivazione rafforzata sul mancato ricorso al mercato	Ammessa ex art. 16 d.lgs. n. 201/2022; richiede gara a doppio oggetto e governance societaria formalizzata
Requisiti soggettivi	Nessun soggetto preesistente richiesto; la selezione avviene attraverso il mercato	Richiede soggetto in house già costituito o da costituirsi, con controllo analogo e attività prevalente, adeguato alla scala delle macroaree	Richiede costituzione ex novo di un veicolo societario a partecipazione pubblico-privata, o valorizzazione di strutture esistenti non disponibili alla scala richiesta
Disponibilità immediata	Alta: il mercato esprime operatori già strutturati, anche a scala sovracomunale (Muraca S.r.l., Calabria Maceri e Servizi S.p.A., Ecoross S.r.l., M.I.A. S.r.l., Presila Cosentina S.p.A. e altri)	Limitata: non esistono soggetti in house idonei per nessuna delle tre macroaree a scala di affidamento; la costruzione richiederebbe tempi incompatibili con gli obiettivi di piano	Limitata: richiede la previa definizione della governance societaria, la selezione del socio industriale e la formalizzazione del veicolo.
Tempi di avvio del nuovo assetto	Compatibili con il cronoprogramma del Piano d'Ambito (target 80% RD al 2027); procedure di gara avviabili entro il 2025-2026	Non pienamente compatibili: la costituzione di un soggetto in house adeguato richiederebbe processi di aggregazione societaria e di verifica dei requisiti di controllo analogico.	Incompatibili con i target di piano: la procedura a doppio oggetto, la due diligence del socio e la strutturazione societaria allungano significativamente i tempi di operatività del gestore
Trasferimento del rischio operativo	Pieno trasferimento del rischio operativo al concessionario, in conformità all'art. 15 d.lgs. n. 201/2022 e alla direttiva	Il rischio resta in capo alla sfera pubblica; in caso di perdite, gli enti locali soci sono tenuti agli accantonamenti ex art. 21	Rischio parzialmente allocato al socio privato operativo, ma dipendente dalla struttura della governance societaria e

Area di riferimento	Procedura ad evidenza pubblica	Affidamento in House	Affidamento a Società Mista
	2014/23/UE; il gestore sopporta autonomamente il rischio di domanda e offerta	d.lgs. n. 175/2016	dall'equilibrio contrattuale interno
Impatto sulla finanza pubblica	Neutro: nessun obbligo di conferimento di capitale, nessuna partecipazione societaria da consolidare, nessuna esposizione agli accantonamenti per perdite ex art. 21 d.lgs. n. 175/2016	Rilevante: richiede conferimento di capitale iniziale, iscrizione della partecipazione al bilancio e accantonamento proporzionale in caso di perdite	Significativo nella fase costitutiva (conferimento della quota pubblica); ridotto nella fase corrente ma non eliminato in ragione della partecipazione azionaria pubblica
Concorrenzialità e trasparenza	Massima: la procedura ad evidenza pubblica assicura la selezione competitiva dell'operatore nel pieno rispetto dei principi di pubblicità, imparzialità, parità di trattamento e non discriminazione; soddisfa il 4° criterio Altmark (efficienza per gara)	Assente nella fase di affidamento: il rapporto contrattuale si instaura senza confronto concorrenziale; richiede una motivazione rafforzata che giustifichi il mancato ricorso al mercato	Parziale: la competizione è presente nella fase genetica (selezione del socio), ma non nella fase corrente del rapporto; il gestore di fatto opera in regime di esclusiva
Capacità tecnica e industriale attesa	Alta: la procedura consente di selezionare l'operatore più idoneo tra quelli disponibili sul mercato, valorizzando esperienza, know-how tecnologico, capacità di investimento e solidità organizzativa	Dipendente dalla struttura del soggetto in house, oggi insufficiente alla scala richiesta; i margini di sviluppo industriale sarebbero vincolati alla capacità degli enti soci di sostenere investimenti e governance	Media: la componente privata può apportare capacità tecnica, ma la governance mista può rallentare i processi decisionali e l'attuazione degli investimenti
Compatibilità con gli obiettivi del Piano d'Ambito	Piena: la gara è lo strumento idoneo a selezionare operatori in grado di attuare il salto dimensionale e organizzativo previsto dal Piano (target 80% RD al 2027-2030 per tutte le macroaree)	Non pienamente compatibile: il Piano assume il superamento della frammentazione come condizione necessaria per conseguire i target; l'assenza di gestori in house consolidati e la conseguente necessità di costituzione rischierebbe di incrementare le tempistiche di implementazione	Non pienamente praticabile nei tempi richiesti dal Piano; la complessità costitutiva ritarderebbe ulteriormente l'operatività del gestore

Tabella 4 - Analisi comparativa delle modalità di affidamento

Dall'analisi della tavola comparativa emergono le ragioni che orientano la scelta in favore dell'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica nella forma della concessione di servizi, nonché quelle che portano a escludere le opzioni alternative come non praticabili o non coerenti con il contesto calabrese.

Per quanto concerne l'esclusione della modalità di affidamento in house providing, il primo e più dirimente elemento ostativo è la totale assenza, nel territorio delle tre macroaree, di soggetti in house idonei a gestire il servizio alla scala degli affidamenti previsti. La ricognizione condotta nell'ambito dell'istruttoria ha individuato le sole Akrea S.p.A. e Lamezia Multiservizi S.p.A. come società in house strutturate nel comparto dell'igiene urbana calabrese, entrambe radicate in perimetri territoriali estremamente circoscritti (rispettivamente Crotone e Lamezia Terme) e prive della

dimensione organizzativa, patrimoniale e operativa necessaria per assumere affidamenti di scala regionale. In nessuna delle tre macroaree, e in particolare nell'Area Sud, è stato individuato alcun soggetto pubblico aggregato, già esistente e operativamente pronto, di dimensione coerente con il perimetro del nuovo affidamento. La costruzione ex novo di un soggetto in house, mediante processi di aggregazione societaria tra enti locali, richiederebbe tempi tecnici e procedurali pluriennali, incompatibili con i target del Piano d'Ambito (80% di raccolta differenziata al 2027) e con l'urgenza di superare la frammentazione gestionale rilevata dall'analisi SWOT dell'assetto attuale. A tale profilo si aggiungono le conseguenze sulla finanza pubblica degli enti locali soci, tenuti agli accantonamenti di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 in caso di perdite di esercizio, con effetti diretti sugli indicatori di indebitamento che non si verificano nel modello concessorio. Pur riconoscendo che il modello in house garantirebbe, in astratto, una maggiore integrazione tra programmazione pubblica e gestione, nonché la possibilità di ricondurre eventuali utili di gestione nell'ambito della sfera pubblica, tali vantaggi teorici non risultano conseguibili nel caso di specie in ragione dell'assenza delle condizioni soggettive necessarie per la loro realizzazione.

L'affidamento a società mista pubblico-privata mediante gara a doppio oggetto è escluso per ragioni di analogo ordine. Il modello della gara a doppio oggetto, disciplinato dall'art. 16 del d.lgs. n. 201/2022, richiede la previa definizione della governance societaria, l'individuazione della quota di partecipazione pubblica, la strutturazione del contratto parasociale e la progettazione di una procedura di selezione del socio industriale che combina, in un'unica gara, l'attribuzione della quota societaria e l'affidamento del servizio. Si tratta di una struttura di particolare complessità tecnica e giuridica, che presuppone la disponibilità di risorse amministrative specializzate, tempi adeguati di progettazione e consolidata giurisprudenza applicativa. In un contesto come quello calabrese, caratterizzato da esigenze di riordino urgente del sistema, tale complessità aggiuntiva non è giustificata da corrispondenti vantaggi concreti rispetto all'alternativa della gara ordinaria. La società mista, inoltre, non elimina il ricorso al confronto concorrenziale, che è comunque presente nella selezione del socio, ma lo articola secondo un modulo organizzativo più complesso, senza assicurare risultati qualitativi o economici superiori a quelli ottenibili mediante una concessione ben strutturata. Anche in questo caso, la complessità procedurale si traduce in un allungamento dei tempi di operatività del nuovo assetto gestionale incompatibile con gli obiettivi del Piano d'Ambito.

La modalità dell'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica nella forma della concessione di servizi risulta, alla luce delle valutazioni sopra svolte, la sola opzione concretamente praticabile, giuridicamente legittima e pienamente coerente con le caratteristiche del contesto territoriale, con l'urgenza del riordino gestionale e con gli obiettivi strategici del Piano d'Ambito. Tale conclusione non discende da una preferenza aprioristica per il modello di mercato, ma è il risultato di un'istruttoria strutturata che ha valutato in modo comparativo e contestuale le tre opzioni astrattamente ammissibili, escludendo quelle non praticabili per ragioni soggettive, organizzative o temporali e individuando nella concessione a terzi l'unica forma gestionale compatibile con le condizioni di partenza del sistema calabrese.

Sotto il profilo della selezione dell'operatore, la procedura ad evidenza pubblica consente di accedere all'offerta di mercato e di selezionare il gestore più idoneo sulla base di criteri tecnici, economici e qualitativi definiti in sede di gara, valorizzando l'esperienza operativa, il know-how tecnologico, la capacità di investimento e la solidità organizzativa dei concorrenti. In un sistema che

parte da una condizione di estrema frammentazione, con 115 gestori per il solo rifiuto residuo e una quota significativa di gestioni in economia non conformi all'assetto normativo vigente, la gara rappresenta lo strumento più idoneo a produrre il salto dimensionale e organizzativo che il Piano d'Ambito richiede, senza gravare sulle finanze pubbliche degli enti locali e senza richiedere la previa costituzione di strutture societarie nuove.

Sotto il profilo dell'allocazione del rischio, la concessione di servizi, disciplinata dall'art. 15 del d.lgs. n. 201/2022 in coerenza con la direttiva 2014/23/UE, trasferisce in capo al concessionario il rischio operativo di domanda e di offerta, sollevando gli enti locali da ogni esposizione patrimoniale diretta. Tale struttura è coerente con la natura del servizio e con il principio di efficienza allocativa che informa la disciplina dei servizi pubblici locali a rete: il soggetto che sopporta il rischio è anche quello che ha gli incentivi più forti a ottimizzare la gestione, contenere i costi, migliorare la qualità e conseguire i target di raccolta differenziata.

Sotto il profilo della conformità al sistema regolatorio, il modello concessorio è quello attorno al quale l'intera architettura regolatoria costruita da ARERA risulta strutturalmente calibrata. Lo schema tipo di contratto di servizio (deliberazione n. 385/2023/R/rif), lo schema tipo di bando di gara (deliberazione n. 596/2024/R/rif, efficace dal 1° gennaio 2026) e il Metodo Tariffario MTR-3 (deliberazione n. 397/2025/R/rif, periodo regolatorio 2026-2029) presuppongono tutti un rapporto contrattuale formalizzato tra ente affidante e gestore selezionato mediante procedura competitiva, all'interno del quale definire obblighi di qualità, meccanismi di incentivazione, standard di performance e modalità di adeguamento tariffario. La deliberazione n. 596/2024/R/rif riveste, in tale prospettiva, un significato particolarmente rilevante: adottando uno schema tipo di bando di gara per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, ARERA ha confermato sul piano regolatorio la centralità del modello concessorio come forma gestionale di riferimento per il settore, fornendo agli enti affidanti uno strumento operativo che presuppone e valorizza il confronto concorrenziale. La coerenza tra la scelta gestionale di ARRICAL e il quadro regolatorio vigente non è dunque meramente formale, ma sostanziale: il ricorso alla gara consente di operare pienamente all'interno del perimetro regolatorio definito da ARERA, massimizzando la certezza giuridica del rapporto contrattuale, la verificabilità delle prestazioni e la tutela dell'interesse dell'utenza.

In conclusione, la scelta dell'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica nella forma della concessione di servizi costituisce, nel caso di specie, la risposta più adeguata alle esigenze di riordino del sistema, coerente con il quadro normativo, compatibile con i tempi del Piano d'Ambito, neutrale per la finanza pubblica degli enti locali e pienamente allineata all'assetto regolatorio definito da ARERA per il terzo periodo regolatorio 2026-2029.

5.3 Esperienza della gestione precedente

La valutazione dell'esperienza della gestione precedente, pur costituendo un elemento istruttorio rilevante ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022, presenta nel caso in esame caratteristiche del tutto peculiari, che ne rendono impossibile la riconduzione al paradigma ordinario di analisi della gestione pregressa di un singolo operatore.

Come illustrato nella Sezione B della presente relazione, il servizio di gestione dei rifiuti urbani nel territorio regionale calabrese non è mai stato gestito da un soggetto unico. Alla data di redazione del presente documento, il servizio è erogato da 115 soggetti distinti, tra gestori privati affidatari di contratti comunali, gestori pubblici in house di livello sub-ambito e comuni che provvedono in gestione diretta, per un totale di 53 comuni ancora in tale regime. Tale configurazione è il risultato di decenni di affidamenti frammentati su scala comunale o sub-provinciale, privi di una regia unitaria e di una pianificazione industriale coerente con la natura del servizio.

In questo contesto, l'assenza di un gestore unico preclude qualsiasi valutazione comparativa delle performance di un soggetto affidatario rispetto agli obiettivi di un contratto di servizio unitario. Non è quindi possibile applicare i criteri ordinari di analisi della gestione pregressa, quali il grado di raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, i costi unitari di gestione, la qualità del servizio erogata, l'efficienza degli investimenti, in quanto tali parametri non sono mai stati misurati in capo a un unico soggetto responsabile in ognuno dei 3 bacini di affidamento.

Ciò premesso, l'esperienza della gestione precedente deve essere letta in termini di evidenza a contrario: le criticità strutturali documentate nella Sezione B, la disomogeneità territoriale delle performance, la bassa percentuale di raccolta differenziata in ampie porzioni del territorio regionale, la carenza infrastrutturale diffusa, l'assenza di economie di scala, l'impossibilità di garantire standard uniformi di qualità del servizio e il ricorso diffuso a proroghe e affidamenti in scadenza, costituiscono di per sé una dimostrazione della non sostenibilità del modello di gestione frammentato finora prevalente.

In tale prospettiva, la relazione ex art. 14 non può registrare performance di una gestione pregressa unitaria perché tale gestione non è mai esistita. L'istruttoria comparativa si fonda pertanto, in questa sede, sulla documentazione delle disfunzioni del modello frammentato, che rappresentano le ragioni stesse che rendono necessaria e urgente la transizione verso una gestione industriale integrata su scala d'ambito. La scelta della modalità di affidamento oggetto della presente relazione è quindi motivata, anche sotto questo profilo, dalla necessità di superare definitivamente un assetto organizzativo rivelatosi strutturalmente inadeguato a garantire i livelli di qualità, efficienza e sostenibilità richiesti dalla normativa vigente e dalla regolazione ARERA.

5.4 Analisi e motivazioni della durata del contratto di servizio

Ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, la determinazione della durata dell'affidamento costituisce elemento essenziale della scelta della modalità di gestione, dovendo essere coerente con le caratteristiche del servizio, con l'entità degli investimenti programmati e con l'equilibrio economico-finanziario della gestione.

La durata del contratto di servizio sarà definita in sede di approvazione del Piano Economico-Finanziario della gestione unificata, che costituisce il presupposto tecnico-economico per la sua determinazione. L'orizzonte temporale dell'affidamento dovrà essere tale da garantire il completo ammortamento degli investimenti previsti nel Programma degli Interventi e il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario per l'intero periodo, in coerenza con i criteri della regolazione ARERA e con i principi di proporzionalità e adeguatezza.

6 SEZIONE E – Strumenti per la valutazione di efficienza, efficacia ed economicità

6.1 Analisi Piano Economico-Finanziario

Ai sensi dell'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 201/2022, per i servizi pubblici locali a rete — categoria nella quale rientra pienamente il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, come già argomentato nella Sezione A della presente relazione — gli enti di governo dell'ambito sono tenuti a integrare la relazione di cui al comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura di affidamento. Tale piano deve contenere, fatte salve le disposizioni di settore, la proiezione per l'intero periodo di durata dell'affidamento dei costi e dei ricavi, degli investimenti programmati e dei relativi finanziamenti, con ciò assicurando la verifica della sostenibilità economica e finanziaria del rapporto concessorio nel lungo periodo.

La norma attribuisce al piano economico-finanziario una funzione di garanzia sostanziale che trascende il profilo meramente documentale: esso costituisce lo strumento attraverso il quale l'ente affidante verifica che il soggetto aggiudicatario sia concretamente in grado di assicurare la realizzazione degli investimenti infrastrutturali necessari per il raggiungimento degli obiettivi del Piano d'Ambito, senza che l'equilibrio della gestione sia messo a rischio da sottostime dei costi, da proiezioni di ricavo non realistiche o da strutture finanziarie inadeguate alla dimensione e alla durata della concessione. In questo senso, il PEF non è un documento accessorio, ma una condizione di legittimità e di sostenibilità dell'affidamento stesso.

Con specifico riferimento alla modalità di affidamento prescelta, la concessione di servizi mediante procedura ad evidenza pubblica, il piano economico-finanziario che integrerà la presente relazione ex art. 14 è quello elaborato dal concessionario aggiudicatario all'esito della gara, incorporando le specifiche offerte tecniche ed economiche presentate, i piani di investimento dettagliati per ciascuna macroarea e le proiezioni dei flussi finanziari per l'intero periodo di durata dell'affidamento. Tale PEF si sviluppa in coerenza con il Piano d'Ambito approvato da ARRICAL, che ne definisce il quadro di riferimento in termini di obiettivi di servizio, fabbisogno infrastrutturale, livelli tariffari e criteri di efficienza attesi, e con il Metodo Tariffario Rifiuti per il terzo periodo regolatorio (MTR-3, deliberazione ARERA n. 397/2025/R/rif), che disciplina i criteri di riconoscimento dei costi efficienti e la struttura delle entrate tariffarie per il quadriennio 2026-2029 e i successivi aggiornamenti.

Il PEF del concessionario deve essere asseverato — ai sensi del medesimo art. 14, comma 4 — da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (T.U.B.), ovvero da una società di revisione ai sensi dell'art. 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, ovvero da revisori legali ai sensi del d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39. L'asseverazione ha la funzione di attestare la coerenza interna del piano, la ragionevolezza delle ipotesi sottostanti e la congruità tra la struttura dei costi, le previsioni di ricavo e il piano degli investimenti, garantendo all'ente affidante un livello qualificato di verifica esterna sulla sostenibilità dell'offerta presentata dal concessionario.

Al termine della procedura di affidamento, il piano economico-finanziario asseverato sarà pertanto trasmesso ad ARRICAL e allegato alla presente relazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 201/2022, completando in tal modo il quadro motivazionale e documentale richiesto dalla norma a fondamento della scelta gestionale operata. L'integrazione della relazione con il PEF del concessionario consentirà altresì di fornire la base conoscitiva necessaria per il successivo monitoraggio dell'equilibrio economico-finanziario della concessione nel corso della sua esecuzione, in coerenza con gli strumenti di controllo previsti dalla Sezione E della presente relazione.

Nelle more della conclusione della procedura di affidamento e dell'acquisizione del piano economico-finanziario definitivo del concessionario aggiudicatario, il quadro di riferimento economico e finanziario della concessione è definito dal Piano Economico-Finanziario d'Ambito (PEFA) elaborato da ARRICAL nell'ambito del Piano d'Ambito dei rifiuti della Regione Calabria, predisposto a cura di Officine Sostenibili S.B. sotto la direzione del Direttore Generale Luciano Vigna, allegato alla presente relazione.

Il PEFA ha durata ventennale, con orizzonte temporale 2028-2047, e articola le proiezioni economico-finanziarie nelle tre macroaree omogenee in cui è suddiviso il territorio regionale ciascuna dotata di un piano autonomo e speculare, in ossequio al principio di autonomia gestionale e tariffaria sancito dal Piano d'Ambito. Per ciascuna macroarea, il PEFA si compone di quattro elaborati integrati: il piano tariffario strutturato in conformità al Metodo Tariffario Rifiuti per il terzo periodo regolatorio (MTR-3, deliberazione ARERA n. 397/2025/R/rif), il conto economico previsionale, il rendiconto finanziario previsionale e lo stato patrimoniale previsionale.

Sotto il profilo dei contenuti, il PEF fornisce la proiezione per l'intero periodo concessorio dei costi operativi efficienti — articolati nelle componenti tariffarie CRT, CRD, CTS, CTR, CSL e CC previste dal MTR-3 — dei ricavi caratteristici derivanti dal corrispettivo tariffario e dalla valorizzazione dei materiali recuperati, del programma degli investimenti (CAPEX) necessari all'infrastrutturazione del ciclo integrato, nonché della struttura finanziaria ipotizzata per la copertura dei fabbisogni di capitale. Il piano degli investimenti complessivi è strutturato in sei macrocategorie funzionali — acquisto della flotta automezzi, dotazione strumentale e attrezzature, infrastrutture impiantistiche e stazioni di trasferimento, comparto discariche, oneri di start-up e avviamento, manutenzione straordinaria e revamping.

Sul piano della sostenibilità del progetto e degli investimenti esposti nei precedenti paragrafi, appare utile richiamare un indicatore sintetico della redditività intrinseca del Piano, individuato nel Tasso Interno di Rendimento (TIR) unlevered, che misura la capacità del progetto di generare flussi economici coerenti con la struttura dei CAPEX programmati e con l'orizzonte concessorio di riferimento

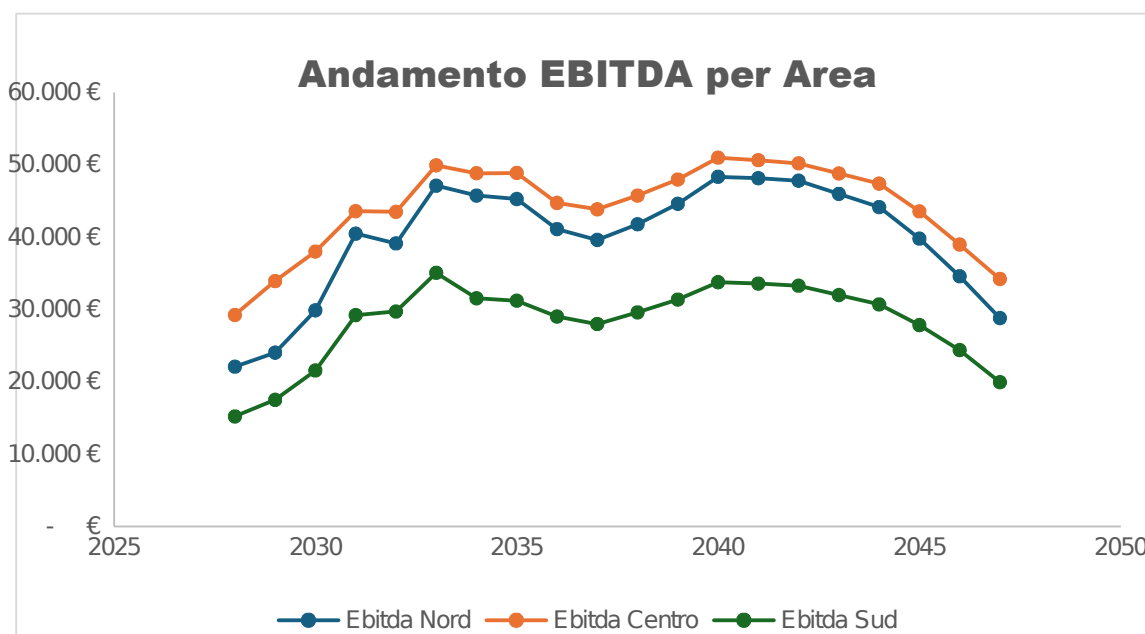
AREA	TIR Unlevered
NORD	4,49%
CENTRO	12,56%
SUD	4,42%

Tabella 5 - TIR Unlevered per Area

Dalla tabella emerge che il TIR *unlevered* assume valori positivi in tutte le macroaree considerate, attestandosi al 4,49% per l'Area Nord, al 12,56% per l'Area Centro e al 4,42% per l'Area Sud. Pur in presenza di differenziazioni riconducibili alla diversa struttura degli investimenti, dei flussi operativi e della distribuzione temporale dei CAPEX, i valori rilevati confermano in ogni caso la capacità del progetto di generare ritorni economici coerenti con il profilo industriale delineato dal Piano.

Ne consegue che i progetti di investimento risultano sostenibili in tutte le aree identificate dal Piano d'Ambito oggetto di affidamento, in quanto supportati da una dinamica economico-finanziaria idonea ad assorbire l'impegno infrastrutturale previsto e a garantirne la tenuta lungo l'intero periodo concessorio. In questa prospettiva, il TIR *unlevered* costituisce un elemento di conferma della coerenza complessiva tra programmazione degli investimenti, struttura dei ricavi e sostenibilità economica del modello gestionale adottato.

La sostenibilità stimata della gestione è ulteriormente confermata dall'andamento del margine della gestione caratteristica (EBITDA) e del risultato di esercizio, come sintetizzato nelle tabelle sottostanti. L'evoluzione di tali indicatori evidenzia infatti una progressiva capacità del Piano di generare margini operativi positivi e di consolidare, nel tempo, un equilibrio economico coerente con la struttura degli investimenti programmati e con l'orizzonte concessorio di riferimento.

**Grafico 6 - PEF: Andamento dell'EBITDA per Area - Importo in €k**

	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Ebitda Nord	22.082	24.026	29.877	40.475	39.125	47.111	45.741	45.264	41.101	39.615	41.772	44.602	48.340	48.140	47.799	45.974	44.147	39.790	34.587	28.802
Ebitda Centro	29.229	33.915	38.000	43.583	43.485	49.918	48.829	48.873	44.722	43.837	45.735	47.959	50.976	50.630	50.196	48.795	47.392	43.553	38.967	34.215
Ebitda Sud	15.201	17.498	21.564	29.218	29.703	35.057	31.538	31.210	29.016	27.979	29.590	31.363	33.766	33.568	33.276	31.985	30.693	27.827	24.376	19.945

Tabella 6 PEF: Andamento dell'EBITDA per Area - Importo in €k

L'andamento dell'EBITDA evidenzia, per tutte le macroaree considerate, una progressiva capacità del Piano di generare margini operativi positivi e crescenti nella fase di avvio e consolidamento del servizio. L'Area Centro mostra i valori più elevati in termini assoluti, con una crescita significativa nelle prime annualità e una successiva stabilizzazione su livelli comunque elevati; l'Area Nord presenta una dinamica analoga, collocandosi su valori intermedi per effetto della diversa struttura dei costi e degli investimenti; l'Area Sud, pur attestandosi su valori più contenuti, mantiene un profilo coerente e costante, confermando la tenuta economica del modello gestionale anche nei territori caratterizzati da maggiore complessità operativa. Nel complesso, la serie dell'EBITDA segnala che il piano degli investimenti, insieme all'efficientamento dei costi stimati, consente di assicurare un margine caratteristico positivo e stabile, che costituisce il primo presidio della sostenibilità economico-finanziaria della concessione. A valle di tale evidenza, si riporta di seguito l'andamento del risultato di esercizio, così da completare la lettura della redditività complessiva del Piano nel corso dell'affidamento.

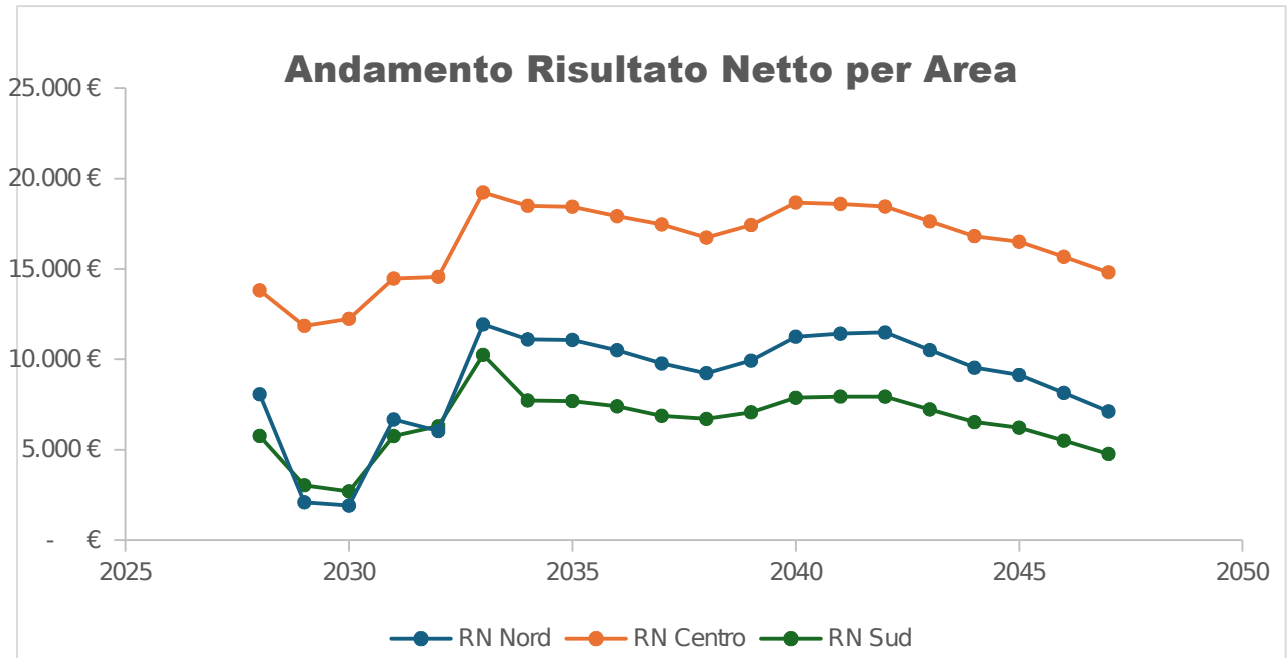


Grafico 7 Andamento Risultato Netto per Area - Importo in €k

	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Utile Nord	8.066	2.090	1.908	6.672	6.032	11.926	11.099	11.070	10.503	9.767	9.236	9.925	11.249	11.414	11.480	10.507	9.532	9.132	8.140	7.118
Utile Centro	13.813	11.850	12.238	14.468	14.562	19.226	18.489	18.441	17.913	17.456	16.730	17.422	18.671	18.590	18.448	17.629	16.809	16.500	15.669	14.808
Utile Sud	5.761	3.032	2.694	5.756	6.296	10.244	7.720	7.691	7.398	6.872	6.700	7.066	7.874	7.936	7.931	7.228	6.523	6.216	5.500	4.765

Tabella 7 - Andamento Risultato Netto per Area - Importo in €k

L'andamento del risultato di esercizio conferma, per tutte le macroaree, la progressiva emersione di una redditività positiva e stabile lungo l'orizzonte concessorio. Tutte le aree presentano utili positivi sin dalla prima annualità (2028), senza evidenziare risultati negativi nelle fasi di avvio. L'Area Centro evidenzia la maggiore solidità reddituale, con utili più elevati in valore assoluto e una crescita robusta nelle annualità successive, a conferma di una struttura economica particolarmente equilibrata. L'Area Nord presenta una redditività anch'essa positiva sin dall'avvio, con una lieve flessione dei risultati nel biennio 2029-2030 connessa all'intensità degli investimenti iniziali, seguita da un rapido consolidamento su livelli stabili. L'Area Sud mostra un comportamento coerente, con utili positivi lungo tutto il periodo e una traiettoria stabile dopo la fase di avvio. Nel complesso, il risultato di esercizio conferma che il modello gestionale è in grado di assorbire la fase iniziale di avvio e di produrre, nel medio-lungo periodo, utili coerenti con la sostenibilità finanziaria della concessione.

In ultimo, coerentemente con il quadro di sostenibilità finanziaria evidenziato dal PEFA e con l'andamento positivo dell'utile d'esercizio, il nuovo piano degli investimenti, unitamente al conseguente efficientamento dei costi stimati, oltre ad essere pienamente sostenibile, genera un impatto complessivamente positivo sull'evoluzione tariffaria nel corso dell'affidamento, come di seguito rappresentato.

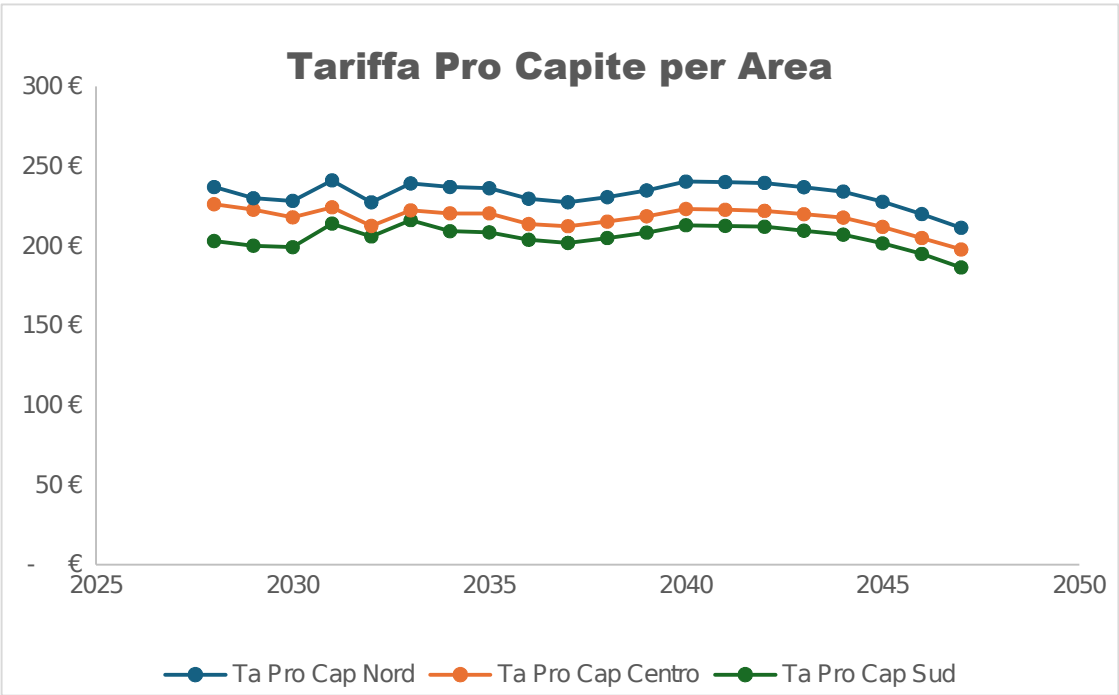


Grafico 8 - Andamento della Tariffa pro capite per Area

Anno	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047
Ta Pro Cap Nord	237	230	228	241	227	239	237	236	230	227	231	235	240	240	239	237	234	228	220	211
Ta Pro Cap Centro	226	223	218	224	212	222	220	220	214	212	215	219	223	223	222	220	218	212	205	198
Ta Pro Cap Sud	203	200	199	214	206	216	209	208	204	202	205	208	213	212	212	209	207	201	195	186

Tabella 8 - Evoluzione della tariffa pro capite per Area - Importo in €/ab

L'evoluzione della tariffa pro capite mostra un andamento sostanzialmente contenuto e progressivo, con valori differenziati tra le tre aree ma sempre coerenti con la struttura del Piano e con l'orizzonte

di lungo periodo dell'affidamento. L'Area Nord presenta i valori più elevati, con una dinamica complessivamente stabile e in lieve discesa verso la parte finale del periodo; l'Area Centro si colloca su livelli intermedi, mentre l'Area Sud evidenzia i valori più contenuti, in ragione della diversa configurazione dei fabbisogni e della differente incidenza delle componenti economiche associate al servizio. Nel complesso, la serie conferma che la programmazione tariffaria mantiene un profilo sostenibile e ordinato, senza discontinuità significative, e riflette in modo coerente l'andamento degli investimenti e dei costi riconosciuti dal Piano.

Nel complesso, il Piano Economico-Finanziario evidenzia la piena sostenibilità del modello gestionale proposto, come attestato dai principali indicatori di redditività e di equilibrio economico-finanziario esaminati nei paragrafi precedenti. In particolare, il TIR *unlevered*, l'EBITDA e il risultato di esercizio restituiscono un quadro di sostanziale coerenza tra la struttura degli investimenti programmati, la capacità del Piano di generare margini operativi positivi e il mantenimento di un equilibrio stabile della gestione caratteristica nel corso dell'intero periodo di affidamento. Al tempo stesso, il nuovo piano degli investimenti e la connessa razionalizzazione della struttura dei costi consentono di perseguire una più efficiente allocazione delle risorse, con effetti positivi sull'andamento tariffario e, conseguentemente, sulla sostenibilità del prelievo a carico dell'utenza. Ne deriva che il modello proposto non solo risulta sostenibile sotto il profilo economico-finanziario, ma produce anche un beneficio regolatorio e tariffario, in quanto accompagna il rafforzamento infrastrutturale del servizio con una dinamica dei costi più ordinata, prevedibile e coerente con gli obiettivi di efficienza posti dal Piano d'Ambito.

6.2 Monitoraggio

Il contratto di servizio disciplinerà un sistema strutturato di monitoraggio delle performance del gestore, funzionale a garantire il rispetto degli obblighi di servizio pubblico, il raggiungimento degli obiettivi di qualità e l'efficiente utilizzo delle risorse tariffarie. Il sistema di monitoraggio sarà costruito in coerenza con il quadro regolatorio definito da ARERA nella sua configurazione vigente al momento dell'affidamento, fermo restando che la natura evolutiva della regolazione indipendente di settore impone di considerare, per l'intero periodo di durata della concessione, gli aggiornamenti normativi e regolatori che interverranno nel corso del rapporto.

Sotto il profilo della qualità del servizio, il riferimento primario è costituito dagli obblighi di qualità contrattuale e tecnica previsti dal TQRIF (deliberazione ARERA n. 15/2022/R/rif) e dagli indicatori di qualità tecnica introdotti dal RQTR (deliberazione ARERA n. 374/2025/R/rif). Tuttavia, il sistema di monitoraggio non si esaurisce in tali strumenti, che rappresentano il livello minimo obbligatorio di presidio regolatorio, ma si estende a un insieme più ampio di dimensioni valutative, riconducibili alle seguenti categorie principali:

- Qualità tecnica e contrattuale del servizio, misurata tramite gli indicatori previsti dal TQRIF e dal RQTR, con riferimento ai tempi di risposta agli utenti, alla gestione dei reclami, alla continuità del servizio, alla sicurezza operativa e ai tempi di pronto intervento;
- Efficienza gestionale e produttività, misurata tramite indicatori di costo unitario per abitante equivalente, percentuale di raccolta differenziata conseguita per macroarea e per flusso merceologico, intercettazione pro capite delle frazioni valorizzabili, rapporto tra costi operativi effettivi e riconosciuti nel PEF;
- Realizzazione del piano degli investimenti, misurata attraverso il monitoraggio periodico dello stato di avanzamento degli investimenti infrastrutturali previsti dal Piano d'Ambito e dal contratto di servizio;
- Conformità agli obblighi tariffari e di rendicontazione, con riferimento agli obblighi di comunicazione dei dati previsti dal MTR-3 (deliberazione ARERA n. 397/2025/R/rif) e dai provvedimenti ARERA applicabili in materia di PEF, di aggiornamento tariffario e di trasparenza verso l'utenza;
- Rispetto degli obiettivi ambientali di Piano, con riferimento ai target di raccolta differenziata, ai tassi di intercettazione della FORSU, alla riduzione del rifiuto residuo pro capite e agli obiettivi di riduzione del ricorso alla discarica previsti dalla pianificazione regionale e dagli obblighi derivanti dalla normativa europea (Direttiva 2008/98/CE e successive modifiche).

ARRICAL, in qualità di Ente di Governo dell'Ambito, eserciterà le funzioni di controllo e verifica sull'attività del gestore, avvalendosi degli strumenti informativi e dei flussi di rendicontazione previsti dalla regolazione ARERA, nonché di sistemi di rilevazione interni definiti nel contratto di servizio. A tal fine, il contratto di servizio prevederà obblighi specifici a carico del concessionario in materia di trasmissione periodica di report operativi e finanziari, messa a disposizione delle banche dati gestionali, partecipazione alle procedure di audit previste dall'ente affidante e comunicazione tempestiva di eventi eccezionali o di criticità operative rilevanti.

Il sistema di monitoraggio dovrà necessariamente tenere conto della natura evolutiva del quadro regolatorio di settore. Come è proprio dei servizi pubblici a rete sottoposti alla regolazione indipendente di ARERA, gli obblighi di rendicontazione, gli standard di qualità e gli strumenti di controllo applicabili al gestore sono suscettibili di aggiornamento nel corso del periodo di affidamento, per effetto dei provvedimenti che l'Autorità adotterà nell'esercizio delle proprie funzioni regolatorie, ivi compresi gli eventuali aggiornamenti del TQRIF, del RQTR, del MTR e dei relativi provvedimenti infra-periodo. Tali evoluzioni normative e regolatorie si imporranno al rapporto concessorio in forza della loro cogenza ordinamentale, indipendentemente da una loro specifica menzione contrattuale, e il sistema di monitoraggio dovrà essere conseguentemente adeguato a garantire in ogni momento la coerenza tra gli obblighi del gestore e il quadro regolatorio vigente. ARRICAL, nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo, terrà conto di tale dinamica evolutiva nell'aggiornamento periodico degli strumenti di verifica adottati.

Gli esiti del monitoraggio costituiranno la base informativa per le verifiche periodiche di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 201/2022, per l'eventuale aggiornamento degli obiettivi di performance nel corso del periodo di affidamento e per la valutazione, alla scadenza della concessione, dei risultati complessivamente conseguiti, in funzione delle determinazioni che ARRICAL dovrà assumere in ordine al successivo ciclo di affidamento.