



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

**CALABRIA**

**Giugno 2018**

## Indice

<b>EXECUTIVE SUMMARY .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INQUADRAMENTO TERRITORIALE.....</b>	<b>8</b>
1.1 INFORMAZIONI DI SINTESI.....	8
1.2 ASSETTI GEOGRAFICI .....	8
1.3 ASSETTI DEMOGRAFICI.....	8
1.4 ASSETTI AMMINISTRATIVI.....	10
1.5 ASSETTI ECONOMICI.....	11
1.6 PRODUZIONE DEI RIFIUTI.....	11
<b>2. ASSETTI ORGANIZZATIVI .....</b>	<b>12</b>
<b>3. ASSETTI GESTIONALI.....</b>	<b>16</b>
3.1 NOTA METODOLOGICA .....	16
3.2 QUADRO COMPLESSIVO DELLA RILEVAZIONE .....	16
3.3 ANALISI DEGLI AFFIDAMENTI.....	17
3.3.1 <i>Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento</i> .....	17
3.3.2 <i>Analisi temporale degli affidamenti</i> .....	19
3.4 CARATTERISTICHE DEI GESTORI .....	21
<b>APPENDICE - CRONOLOGIA DELL'EVOLUZIONE NORMATIVA E GESTIONALE.....</b>	<b>24</b>

## **Indice tabelle**

Tabella 1 - Assetti geografici.....	8
Tabella 2 - Assetti demografici .....	9
Tabella 3 - Urbanizzazione e tipo di località abitata.....	9
Tabella 4 - Turismo .....	10
Tabella 5 - Assetti amministrativi .....	10
Tabella 6 - Comuni e popolazione per classi dimensionali.....	10
Tabella 7 - Assetti economici.....	11
Tabella 8 - Produzione dei rifiuti urbani .....	11
Tabella 9 - Sintesi dell'assetto organizzativo-istituzionale del servizio rifiuti a livello regionale .....	12
Tabella 10 - Ambiti di raccolta ottimali interni agli ATO calabresi .....	13
Tabella 11 - Quadro complessivo degli affidamenti e dei gestori individuati .....	16
Tabella 12 - Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate .....	17
Tabella 13 - Gestori rilevati.....	21
Tabella 14 - Analisi per classe dimensionale .....	22
Tabella 15 - Tipologia di servizio.....	22

## **Indice figure**

Figura 1 - Cartografia bacini di affidamento interni all'ATO regionale Calabria .....	14
Figura 2 - Modalità di affidamento su base comunale e demografica.....	18
Figura 3 - Bacino territoriale di riferimento su base comunale e demografica .....	19
Figura 4 - Data inizio affidamento .....	19
Figura 5 - Data fine affidamento .....	20
Figura 6 - Durata affidamento in anni .....	20
Figura 7 - Classe dimensionale e ambito di servizio .....	23
Figura 8 - Composizione azionaria gestori.....	23

Il **Progetto ReOPEN SPL**<sup>1</sup>, in continuità con l'esperienza svolta su impulso del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie nel periodo 2011-2016, si pone la generale finalità di migliorare le competenze delle amministrazioni territoriali impegnate nei processi di organizzazione ed efficientamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, caratterizzati da complessità sia di tipo **organizzativo-istituzionale**, sia connesse all'**efficienza gestionale** e alla **razionalizzazione della spesa pubblica**. In tale contesto, INVITALIA, soggetto attuatore dell'iniziativa, raccoglie, mette a sistema, elabora e analizza dati e informazioni riguardanti la dimensione organizzativo-territoriale dei servizi<sup>2</sup> e gli aspetti economico-gestionali delle aziende attive sul territorio.

Il presente rapporto è frutto dell'attività di monitoraggio degli **assetti organizzativi e gestionali del servizio di gestione rifiuti urbani**, condotto analizzando la situazione in essere sul territorio di ciascuna regione italiana.

---

<sup>1</sup> Acronimo di **Regolamentazione, Organizzazione, Pianificazione, Efficienza Nei Servizi Pubblici Locali** di interesse economico generale a rete.

<sup>2</sup> I comparti di interesse del Progetto ReOPEN SPL sono: gestione rifiuti urbani, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale.

## Executive summary

La gestione dei rifiuti della Regione Calabria presenta numerose problematiche riconducibili, in larga parte, alla elevata frammentazione organizzativa e gestionale. La Legge regionale di riordino del servizio dei rifiuti, pur essendo conforme agli indirizzi e alle discipline nazionali in materia e orientata a promuovere processi di aggregazione, non è ancora pervenuta alla fase applicativa e il sistema continua a operare nelle forme passate ostacolando il conseguimento di adeguati livelli di qualità e di efficienza del servizio. Tali problematiche, peraltro, è opportuno analizzarle alla luce della specifica situazione territoriale ed economica nonché delle strutture demografiche ed urbanistiche della Regione le quali esercitano una significativa influenza sulle scelte organizzative e gestionali in materia di rifiuti. La definizione delle soluzioni più appropriate, relativamente agli ambiti territoriali, ai lotti di affidamento, alla selezione dei gestori, alle modalità di erogazione dei servizi, infatti, non può essere effettuata in modo uniforme a prescindere dalle condizioni del contesto di riferimento, ma deve essere modellata alla particolarità delle situazioni, specialmente riguardo alle economie di scala e di densità che caratterizzano questi servizi. E' possibile, infatti, che gli assetti pianificatori, organizzativi e gestionali possano non coincidere e la dimensione produttiva più efficiente risulta generalmente diversa nelle componenti a monte e a valle della filiera del servizio o a seconda delle tecniche impiegate.

Il territorio della Regione Calabria è quasi interamente montuoso e collinare (per oltre il 90% del territorio con una popolazione pari all'85% del totale), mentre nelle aree pianeggianti, pari al 9% del territorio, risiede il 15% degli abitanti. Il numero di abitanti è relativamente modesto, al di sotto dei due milioni, residenti prevalentemente (per oltre l'80%) in Comuni con medio-basso grado di urbanizzazione e con una densità media di 128 ab/Kmq, molto inferiore a quella nazionale (200 ab/Kmq). Il turismo incide in misura abbastanza rilevante sulla struttura demografica con un numero di arrivi pari al 182% della popolazione residente. A tal proposito bisogna ricordare che l'81% degli arrivi e il 90% delle presenze si concentra nelle località marine. Inoltre, la Calabria la regione italiana con la stagionalità più intensa: il 79% degli arrivi si concentra tra giugno e settembre.

Circa la struttura amministrativa, nella Regione sono presenti 409 Comuni<sup>3</sup>, una Città metropolitana (Reggio Calabria) e quattro Province (Cosenza, Catanzaro, Crotone e Vibo Valentia). La quota maggiore dei Comuni (circa l'80%) è al di sotto dei 5 mila abitanti (di questi il 61% con meno di 2.000 abitanti), in cui risiede il 32% della popolazione (il 58% vive in Comuni fino a 15.000 abitanti), mentre nei cinque Comuni con oltre 50 mila abitanti è concentrato il 24% della popolazione.

Quanto alla situazione economica, la Calabria presenta notevoli ritardi e si colloca nettamente al di sotto rispetto al dato nazionale, ma anche su livelli inferiori a quelli della circoscrizione geografica di riferimento sia in termini di PIL pro-capite (16,8 migl/euro a fronte di 18,4 migl/euro del Sud e a 27,7 migl/euro nazionale), sia come fatturato per addetto (93,4 migl/euro rispetto ai 122,8 del Sud e ai 189 dell'Italia) sia come valore aggiunto per addetto (27,7 migl/euro a confronto dei 32 migl/euro del Sud e dei 44 migl/euro nazionali). Il dato sull'occupazione, infine, non è positivo, registrando un tasso (42,6%) sensibilmente

---

<sup>3</sup> ISTAT (2011)

inferiore al dato nazionale (58%), e al di sotto anche del valore della Circostrizione geografica di riferimento (44%).

Tali elementi, dettagliati nel primo capitolo di questo Rapporto, sono rilevanti ai fini della lettura della grandezza relativa alla produzione pro-capite dei rifiuti che, come è noto, viene posta in correlazione al livello del reddito e dei consumi (questi ultimi, a loro volta, direttamente influenzati dal livello del reddito disponibile). Dalla lettura di questo dato emerge un valore (403 Kg/ab.), inferiore rispetto a quello del Sud (449 Kg/ab) e significativamente minore a quello nazionale (497 Kg/ab). Elemento negativo della Regione riguarda il ritardo nella raccolta differenziata con una percentuale del 33%, più bassa di quella del Sud (37,6%) e soprattutto di quella nazionale (52,5%), anche se dal Rapporto ISPRA emerge un netto miglioramento negli anni più recenti con un recupero di ben otto punti percentuali nel 2016 (dal 25% del 2015 al 33% del 2016).

Venendo agli aspetti organizzativi e gestionali l'elemento di maggiore rilievo, come si è anticipato, è costituito dal forte contrasto tra quanto previsto dalla normativa regionale, conforme a quella nazionale, e la situazione in essere. Con la LR 14/2014 sono stati delimitati gli ATO corrispondenti ai territori delle Province e della Città metropolitana prevedendo che le relative funzioni, (quelle previste dall'articolo 3-bis del DL 133/2011 e smi) siano esercitate dalle Comunità d'ambito a cui i Comuni sono obbligati ad aderire tramite specifiche convenzioni. In effetti risulta che, salvo il caso della Comunità d'ambito di Catanzaro, negli altri ATO le convenzioni non sono state sottoscritte e quindi si verifica un'inadempienza dei Comuni che, secondo la legge, dovrebbe comportare l'esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione. Al fine di definire dimensioni territoriali adeguate ai segmenti a monte della filiera dei rifiuti, la norma regionale ha previsto l'articolazione degli ATO in Aree di raccolta ottimali (ARO) che sono state delimitate in corrispondenza alle 14 Aree per la gestione della raccolta differenziata definite nel PRGR le quali, in media, presentano dimensioni di circa 120 mila abitanti. Al fine di rispettare il dettato normativo nazionale e evitare sovrapposizioni di funzioni le decisioni delle ARO vengono assunte dalle Comunità d'ambito di riferimento in seduta ristretta (con la presenza dei soli Sindaci appartenenti all'ARO).

In effetti la situazione reale è ancora molto distante da questa disciplina. Dalla rilevazione condotta su un campione di 67 Comuni, che coprono il 57% della popolazione regionale, risulta che gli affidamenti effettuati non risultano in nessun caso coincidenti con le ARO ma sono stati effettuati da Comuni singoli o, in qualche caso, da loro piccole aggregazioni. In effetti il numero degli affidamenti (51) è solo di poco inferiore al numero dei Comuni (67), mentre il numero gestori (31) non denota una tendenza all'aggregazione. Al riguardo si rileva che l'effettivo bacino di affidamento è mediamente pari a circa 20.000 abitanti e che un gestore serve in media circa 34.000 abitanti. Il livello di frammentazione, dunque, è molto elevato sia sul piano organizzativo che gestionale, come è dimostrato dal fatto che gli affidamenti mono-comunali riguardano il 70% dei Comuni e l'85% della popolazione e che quindi l'affidamento pluri-comunale costituisce un'eccezione. Quanto alle modalità di affidamento prevale nettamente la gara 91% dei Comuni e 85% della popolazione.

La riforma del servizio di gestione dei rifiuti urbani è intervenuta con L.R. 11 agosto 2014, n. 14 "Riordino del servizio di gestione dei rifiuti urbani in Calabria", **al momento in fase di attuazione**, di fatto nessuna gestione è stata affidata dalle Comunità d'Ambito previste dalla suddetta legge.

La realtà regionale risulta, allo stato attuale, estremamente frammentata. La gara è la modalità di affidamento più diffusa, seguita da quella in house e in economia, mentre non si registrano affidamenti con

gara a doppio oggetto. Al fine di raggiungere la gestione unitaria per ATO o per ARO la maggior parte dei contratti stipulati, dopo la nota prot. n.0150576 del 09/05/2016 della Regione Calabria, prevedono una clausola risolutiva, che consente di recedere dal contratto di servizio nel momento in cui viene deliberato l'affidamento a livello di ATO o ARO.

L'analisi del segmento di servizio rileva che la totalità dei comuni sceglie un gestore unico per le fasi di raccolta, spazzamento, e trasporto, mentre circa il 60% dei gestori si occupa direttamente e/o indirettamente anche dello smaltimento. Per quanto attiene la classe dimensionale dei gestori censiti solo 7 gestori su 23 sono di grande dimensione, se escludiamo dal computo i 3 gestori che operano come multiservizi.

Per quanto concerne l'analisi temporale degli affidamenti e nello specifico alla durata degli affidamenti, si registra che oltre il 60% degli affidamenti è distribuiti nella fascia 5-7, arco temporale che, secondo la letteratura economica di settore, rappresenta il periodo necessario per ammortizzare gli investimenti realizzati per l'espletamento dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti.

## 1. Inquadramento territoriale

### 1.1 Informazioni di sintesi

• Popolazione	1.964.837
• Superficie	15.179
• Densità abitativa	128 ab./km <sup>2</sup>
• Numero di famiglie	807.000
• Componenti per famiglia (valori medi)	2,4
• Numero dei comuni	409

### 1.2 Assetti geografici

La Calabria ha un'estensione di 15.179 km<sup>2</sup> e conta circa due milioni di abitanti con una densità demografica di 128 ab/km. La morfologia del territorio è rappresentata da zone quasi esclusivamente montuose, con zone pianeggianti marginali e limitate: piane di Sibari, di Sant'Eufemia, di Gioia Tauro. Dal punto di vista orografico i maggiori rilievi dell'appenino calabro sono: gli altopiani della Sila, la catena delle Serre calabresi e il massiccio dell'Aspromonte. La disposizione dei vari rilievi dà luogo a un'accentuata compartimentazione dei territori. Le coste si sviluppano per circa 800 km e rappresentano buona parte dei confini terrestri della regione. Circa il 24%<sup>4</sup> dei Comuni è sottoposto a un regime di tutela e di gestione, data la presenza di formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche di rilevante valore naturalistico o ambientale.

Tabella 1 - Assetti geografici

Zone altimetriche (% superficie)	
Montagna	42
Collina	49
Pianura	9
Zone altimetriche (% popolazione residente)	
Montagna	22
Collina	63
Pianura	15
Parchi e aree naturali protette (valori assoluti)	21
Comuni con parchi e aree naturali protette (%)	24

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano 2017; elaborazione Ancitel su dati del Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare (2018)

### 1.3 Assetti demografici

La densità abitativa media regionale è di 128 ab./km<sup>2</sup>, al disotto di quella nazionale 200,6 ab/ km<sup>2</sup>. A livello provinciale non si registrano differenze rilevanti in termini di densità, mentre se confrontiamo la popolazione residente le differenze sono marcate.

<sup>4</sup> <http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=332>.



**Tabella 2 - Assetti demografici**

Provincia/Città Metropolitane	Popolazione residente	Superficie (kmq)	Densità (ab/kmq)
Catanzaro	362.343	2.415	150
Cosenza	711.448	6.667	106
Crotone	175.556	1736	101
Reggio Calabria	553.861	3.210	173
Vibo Valentia	161.619	1.151	140

Fonte: ISTAT (2011, 2017)

### Box 1: Urbanizzazione

In Calabria risulta che l'82,2% dei comuni (67,9% in Italia) ricade nella classe a bassa urbanizzazione, area prevalentemente rurale, lo 0,7% (3,3% in Italia) dei Comuni ricade nella classe ad alta urbanizzazione, mentre il restante 17,1% (28,7% in Italia) ricade nella classe di media urbanizzazione. La distribuzione della popolazione, tra le classi, rispecchia quanto registrato a livello comunale, oltre l'80% degli abitanti è distribuito tra le classi a medio e bassa urbanizzazione.

**Tabella 3 - Urbanizzazione e tipo di località abitata**

Comuni (%)	
Grado di urbanizzazione alto	0,7
Grado di urbanizzazione medio	17,1
Grado di urbanizzazione basso	82,2
Popolazione (%)	
Grado di urbanizzazione alto	17,4
Grado di urbanizzazione medio	39,7
Grado di urbanizzazione basso	42,9
Abitazioni (%)	
Centri abitati	87
Nuclei abitati	7
Case sparse	6

Fonte: ISTAT (2011, 2016). Nota: Per un dettaglio sulla definizione formale del grado di urbanizzazione e della classificazione delle abitazioni per le differenti modalità si guardi la nota metodologica dell'Annuario ISTAT.

## Box 2: Turismo

Il settore turistico calabro, nel 2016, ha registrato 1,6 milioni di arrivi e 8,5 milioni di presenze classificandosi al 15° posto tra le Regioni italiane in termini di presenze turistiche.

**Tabella 4 - Turismo**

Arrivi (% popolazione residente)	81,6
Permanenza media (gg)	5,3
Pressione turistica*	4,3

\* numero di presenze per abitante

Fonte: ISTAT - Annuario statistico italiano (2017)

## 1.4 Assetti amministrativi

Il territorio regionale è governato da 414 enti locali di cui: 408 Comuni, 10 Unioni di Comuni, 4 Province<sup>5</sup> e 1 Città Metropolitana. È interessante notare che solo il 10% dei Comuni ha aderito ad un Unione di Comuni, pur essendo una Regione con un livello di amministrazione territoriale molto capillare, anche se per manifeste ragioni orografiche e infrastrutturali.

**Tabella 5 - Assetti amministrativi**

Province	4
Città metropolitane	Reggio Calabria
Comuni	409 <sup>6</sup>
Unioni di Comuni	
Totale	10
Comuni aderenti (%)	13

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

## Box 3: Comuni e popolazione per classi dimensionali

La quota maggiore di Comuni (circa l'80%) della Regione Calabria è costituita da Comuni con meno di 5.000 abitanti, di questi il 61% ha meno di 2000 abitanti. Per quanto concerne la popolazione, il 58% vive in Comuni con meno di 15.000 abitanti. Tra i piccoli Comuni calabresi, come anticipato in precedenza, rimane limitato il ricorso a forme associative, che potrebbero fornire un'offerta più ampia di servizi pubblici locali, conseguendo nel contempo economie di scala e di scopo<sup>7</sup>.

**Tabella 6 - Comuni e popolazione per classi dimensionali**

Classi dimensionali	Comuni		Popolazione	
	n.	%	n.	%
Meno di 5.000 abitanti	324	79	628.373	32
5.001 – 15.000 abitanti	65	16	510.853	26
15.001 – 30.000 abitanti	11	2	204.544	10
30.001 – 50.000 abitanti	4	1	146.367	8
Più di 50.000 abitanti	5	1	474.700	24

<sup>5</sup> Ai sensi della Legge n. 56 del 7 aprile 2014 la Città Metropolitana di Reggio Calabria è subentrata alla Provincia di Reggio Calabria.

<sup>6</sup> ISTAT (2011)

<sup>7</sup> Economia e spesa pubblica in Calabria, Giuseppe Albanese (Banca d'Italia) Catanzaro (2017).

TOTALE	409	100	1.964.837	100
--------	-----	-----	-----------	-----

Fonte: Nostre elaborazioni su dati ISTAT

## 1.5 Assetti economici

L'economia regionale registra un PIL di 17 miliardi, un PIL pro capite di 16,8 mila euro e un tasso di occupazione del 42,6%, 8 punti percentuali inferiore alla media nazionale, ma comunque in linea con i tassi registrati nelle altre regioni del sud come la Campania e la Sicilia. Il sistema produttivo regionale è costituito da 105 mila imprese che impiegano poco più di 250 mila addetti. Il PIL della Calabria nel 2016 è cresciuto dello 0,9% rispetto al 2015 potenziando, in tal modo, i segni di ripresa avviati nel 2015 (+0,7%), tuttavia i divari negativi rispetto ai livelli pre-crisi permangono ampi.

	Regione	Sud e Isole	Italia
PIL (milioni di euro)	33.054	382.743	1.680.523
PIL pro capite (migliaia di euro)	16,8	18,4	27,7
Numero di imprese	105.847	1.210.791	4.338.085
Numero di addetti	251.728	3.358.457	16.289.875
Fatturato per addetto (migliaia di euro, valori medi)	93,4	122,8	188,9
Valore aggiunto per addetto (valori medi)	27,7	32,1	44
Tasso di occupazione	42,6	44,0	58,0
Reddito medio dei lavoratori dipendenti (migliaia di euro)	15,8	18,1	22,9

Fonte: Banca d'Italia - Economie regionali (2017), ISTAT - Annuario statistico italiano (2017)

## 1.6 Produzione dei rifiuti

La Calabria figura tra le ultime regioni in Italia per raccolta differenziata che nel 2016 è arrivata al 33,2% dei rifiuti urbani raccolti. Tuttavia l'ISPRA registra trend di forte crescita: nel corso dello stesso 2016, la Regione ha realizzato un balzo in avanti di ben 8 punti percentuali, passando dal 25% del 2015 al 33,2%. Per cercare di colmare il gap con le altre Regioni più virtuose e raggiungere la quota minima del 65% di rifiuti differenziati, l'amministrazione regionale ha pubblicato, nel 2017, due avvisi (uno rivolto ai comuni con meno di 5.000 abitanti e uno rivolto ai comuni con più di 5.000 abitanti<sup>8</sup>) per finanziare progetti tesi a implementare e potenziare il servizio di raccolta differenziata.

	Regione	Sud e Isole	Italia
Produzione RU totale annua (tonnellate)	793.469	9.350.650	30.116.604
Produzione RU pro capite annua (kg/ab.)	403	449	497
% di raccolta differenziata	33,2	37,61	52,54

Fonte: Rapporto rifiuti urbani ISPRA 15(2016).

<sup>8</sup> Il 15 marzo 2018 sono stati ammessi a finanziamento, in via definitiva, 50 Comuni.

## 2. Assetti organizzativi

La legge regionale n. 14 dell'11 agosto 2014, "Riordino del servizio di gestione dei rifiuti urbani in Calabria", conferma la delimitazione di ATO corrispondenti ai territori delle province e della Città metropolitana di Reggio Calabria già prevista dal Piano Regionale di gestione rifiuti (O.C.D. n. 6294 del 30 ottobre 2007, aggiornato con D.G.R. 276/2016).

Secondo la L.R. 14/2014 le funzioni di organizzazione del servizio rifiuti attribuite ai comuni sono svolte **in forma obbligatoriamente associata** nel contesto delle **Comunità d'Ambito** che riuniscono i sindaci dei comuni di ciascun ATO ed operano attraverso un ufficio comune.

Le Comunità d'Ambito sono enti di governo dei rispettivi ATO ai sensi del D.L. 138/2011 art. 3-bis. Sono costituite attraverso la sottoscrizione di una convenzione obbligatoria da parte dei comuni ricadenti nell'ambito territoriale ottimale. La tabella che segue sintetizza lo stato del processo di riordino organizzativo-istituzionale stabilito dalla L.R. 14/2014.

Tabella 9 - Sintesi dell'assetto organizzativo-istituzionale del servizio rifiuti a livello regionale		
Denominazione ATO	Categoria dimensionale	Ente di governo
ATO Cosenza	Provinciale	Comunità d'ambito Cosenza
ATO Catanzaro	Provinciale	Comunità d'ambito Catanzaro
ATO Crotona	Provinciale	Comunità d'ambito Crotona
ATO Reggio Calabria	Provinciale	Comunità d'ambito Reggio Calabria
ATO Vibo Valentia	Provinciale	Comunità d'ambito Vibo Valentia

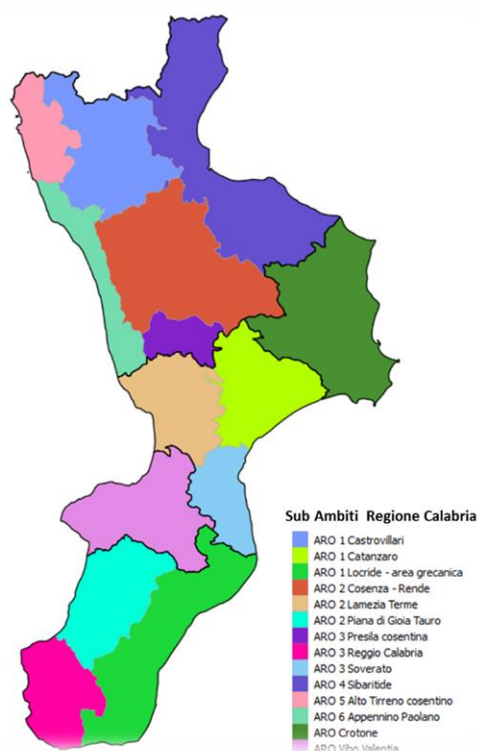
La Regione Calabria, che in base alla normativa vigente ha il compito di vigilare sull'attuazione del processo di riordino del servizio rifiuti, con la L.R. 22 dicembre 2017, n. 54 (artt. 5, 6 e 7) ha introdotto alcune modifiche alla L.R. 14/2014, in base alle quali sono state, tra l'altro, stabilite le date del 31 gennaio 2018 per il completamento del processo di costituzione degli enti di governo d'ATO e del 30 giugno 2018 per il subentro di questi ultimi alla Regione nei rapporti contrattuali con i gestori degli impianti di trattamento. La vana decorrenza di tali termini, comporta l'esercizio dei poteri sostitutivi.<sup>9</sup>

Per consentire una gestione efficiente dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti, ogni ATO può essere ripartito in **Aree di Raccolta Ottimali (ARO)**, delimitate sia sulla base di criteri legati alla demografia, alla morfologia e all'urbanistica dei territori, sia in funzione della dislocazione degli impianti e dei relativi flussi di rifiuti. In base a quanto stabilito dalla D.G.R. 381/2015, le ARO corrispondono alle **14 aree** per la gestione del servizio di raccolta differenziata già definite all'interno del Piano regionale di gestione rifiuti. L'assetto complessivo delle aree di raccolta ottimali è sintetizzato nella tabella che segue.

<sup>9</sup> Al momento di concludere la redazione del presente report, non si rilevano ulteriori informazioni in merito all'avanzamento del processo descritto.

**Tabella 10 - Ambiti di raccolta ottimali interni agli ATO calabresi**

ARO	Categoria dimensionale	N° comuni	Popolazione (al 01/01/17)	Superficie (kmq)	Densità (ab/kmq)
ARO 1 Castrovillari	Sub-provinciale	25	92.055	1.273,56	72,2
ARO 2 Cosenza-Rende	Sub-provinciale	45	287.493	1.927,44	149,1
ARO 3 Presila Cosentina	Sub-provinciale	16	23.166	336,85	68,7
ARO 4 Sibaritide	Sub-provinciale	34	169.375	2.014,55	84
ARO 5 Alto Tirreno cosentino	Sub-provinciale	14	48.889	509,50	95,9
ARO 6 Appennino Paolano	Sub-provinciale	20	90.470	605,78	149,3
<b>TOTALE ATO COSENZA</b>		<b>154</b>	<b>711.448</b>	<b>6.667,69</b>	<b>106,7</b>
ARO Crotone	Provinciale	27	175.566	1.735,68	101,1
<b>TOTALE ATO CROTONE</b>		<b>27</b>	<b>175.566</b>	<b>1.735,68</b>	<b>101,1</b>
ARO 1 Catanzaro	Sub-provinciale	26	166.318	993,50	167,4
ARO 2 Lamezia Terme	Sub-provinciale	27	138.929	869,17	159,8
ARO 3 Soverato	Sub-provinciale	27	67.096	552,78	121,3
<b>TOTALE ATO CATANZARO</b>		<b>80</b>	<b>363.343</b>	<b>2.415,45</b>	<b>150,4</b>
ARO 1 Locride - area grecanica	Sub-provinciale	45	141.483	1.499,86	94,3
ARO 2 Piana di Gioia Tauro	Sub-provinciale	34	170.620	964,07	176,9
ARO 3 Reggio Calabria	Sub-provinciale	18	241.758	746,45	323,8
<b>TOTALE ATO REGGIO CALABRIA</b>		<b>97</b>	<b>553.861</b>	<b>3.210,37</b>	<b>172,5</b>
ARO Vibo Valentia	Provinciale	50	161.619	1.150,64	101,1
<b>TOTALE ATO VIBO VALENTIA</b>		<b>50</b>	<b>161.619</b>	<b>1.150,64</b>	<b>1072,8</b>



**Figura 1 - Cartografia bacini di affidamento interni all'ATO regionale Calabria**

Fonte: elaborazioni INVITALIA

Per quanto riguarda le dimensioni, quantomeno demografiche, da una sintetica analisi dei dati di cui alla precedente tabella, si può affermare che la delimitazione delle ARO compensa, almeno in parte, la disomogeneità riscontrabile tra gli ATO calabresi. Quest'ultima, infatti, ricalca inevitabilmente le differenze demografiche tra le province (la provincia di Cosenza da sola conta, infatti, più abitanti della somma delle province di Catanzaro, Crotona e Vibo Valentia). Il confronto tra le dimensioni medie delle ARO ricadenti in ciascun ATO, pur facendo registrare inevitabili differenze (specie in riferimento alle aree che interessano i capoluoghi), presenta un delta tra il valore minore (Cosenza, con una dimensione media delle ARO pari a 118.574 abitanti) e il valore maggiore (Reggio Calabria, 184.620) decisamente meno marcata. Utile sottolineare, inoltre, la presenza di due ATO, Crotona e Vibo Valentia, che non sono stati oggetto di ulteriori ripartizioni, con conseguente coincidenza tra l'ambito territoriale ottimale e il bacino di raccolta.

All'interno di ciascuna ARO, le decisioni (ad esempio, affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto rifiuti) sono assunte dalla Comunità d'ambito riunita, però, in seduta ristretta alla quale partecipano solo i sindaci dei comuni ricadenti nella rispettiva area di raccolta. Almeno a livello teorico-normativo, dunque, viene rispettato il divieto di sovrapposizione delle funzioni tra ente di governo dell'ATO e comuni in esso ricadenti. Resta tuttavia da verificare l'applicazione effettiva dell'assetto organizzativo disegnato dalla L.R. 14/2014, posta la non ancora completa adesione degli enti locali alle Comunità d'Ambito e il conseguente esercizio diretto da parte dei comuni delle funzioni legate all'affidamento dei servizi.

Per dettagli in merito agli affidamenti e alle dimensioni effettive dei bacini corrispondenti alle attuali gestioni, si rimanda al capitolo successivo.

#### Atti e Documenti di Riferimento

Legge regionale 14/2014 “Testo coordinato con la Legge regionale 22 dicembre 2017, n. 54 “Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2018)” pubblicata sul BURC n. 130 del 22 dicembre 2017 ed entrata in vigore il primo gennaio 2018”

Delibera di Giunta Regionale n 381/2015 “Attuazione della L. R. n. 14/2014: delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e delle Aree di Raccolta Ottimali (ARO); approvazione schema di convenzione e schema di regolamento per costituzione e funzionamento delle Comunità d’ambito.”

Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti 2016, approvato con O.C.D. n. 6294 del 30 ottobre 2007 e aggiornato con D.G.R. 276/2016

### 3. Assetti gestionali

#### 3.1 Nota metodologica

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

Le fonti rilevate al momento di predisporre il presente rapporto, hanno permesso una copertura di indagine pari a 67 comuni corrispondenti al 57% della popolazione regionale (le differenziazioni per singolo ATO sono dettagliate nei paragrafi a seguire). La raccolta dati è stata effettuata fra gennaio e febbraio 2018, per cui le informazioni non tengono conto di eventuali modifiche dell'assetto gestionale intervenute più recentemente. Inoltre, le informazioni sulla gestione del servizio non sempre sono risultate complete e/o aggiornate. Le principali fonti utilizzate per la rilevazione sono state: il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani del 2013, gli atti e provvedimenti amministrativi dei Comuni (deliberazioni di Giunta Comunale, deliberazioni di Consiglio Comunale, determinazioni dirigenziali, enti di governo degli ATO etc.), i bilanci di esercizio dei gestori e articoli di stampa.

#### 3.2 Quadro complessivo della rilevazione

L'analisi descritta nelle pagine che seguono, riferita ai 67 comuni al momento oggetto di rilevazione (che coprono il 57% della popolazione regionale), aggrega le informazioni per ciascuno dei 5 ATO provinciali. Tale scelta dipende dal fatto che, come si dettaglierà in seguito, gli affidamenti individuati risultano corrispondere a contratti stipulati da comuni singoli o, tutt'al più, da piccole aggregazioni comunali, comunque non coincidenti ad alcuna delle aree di raccolta ottimali di cui all'assetto organizzativo descritto nel capitolo precedente.

Tabella 11 - Quadro complessivo degli affidamenti e dei gestori individuati

ATO	N° affidamenti rilevati	N° gestori rilevati	N° comuni serviti	Popolazione servita	Copertura territoriale
ATO di Catanzaro	9	6	14	203.211	56%
ATO di Cosenza	20	13	20	401.014	56%
ATO di Crotone	5	4	5	110.885	64%
ATO di Reggio Calabria	13	5	24	359.317	64%
ATO di Vibo Valentia	4	4	4	56.108	35%
<b>Regione</b>	<b>51</b>	<b>27*</b>	<b>67</b>	<b>1.130.535</b>	<b>57%</b>

\*si noti che il numero di gestori rilevati a livello regionale non necessariamente corrisponde alla somma dei valori in colonna, poiché uno stesso gestore può erogare il servizio in più bacini sub-ATO. Per un dettaglio sui gestori rilevati, si rimanda alla tabella successiva.

Un primo dato che emerge dal quadro riassuntivo di cui alla precedente tabella è la già accennata discrasia tra il modello organizzativo-istituzionale definito dalla L.R. 14/2014 e gli aspetti operativi del servizio: a



fronte di 14 aree di raccolta, alle quali dovrebbe corrispondere l'affidamento ad un unico gestore, si rilevano 51 affidamenti differenti (riferiti, è utile ricordarlo, ad appena il 53% della popolazione e al 16% dei comuni calabresi). In riferimento a tale panel di comuni e popolazione, il bacino di affidamento medio regionale pari a poco più di 20.000 utenti, mentre un singolo gestore serve in media 34.000 abitanti circa, con una certa variabilità tra i diversi ATO (dagli oltre 56.000 dell'ATO Reggio Calabria, ai 14.000 dell'ATO Vibo Valentia).

### 3.3 Analisi degli affidamenti

#### 3.3.1 Modalità di affidamento e bacino territoriale di riferimento

La tabella seguente sintetizza la ripartizione dei dati di cui sopra rispetto alla modalità di affidamento/gestione differenziando tra:

- affidamenti disposti a terzi tramite **gara**;
- affidamenti diretti a società considerata **in house** agli enti affidanti;
- affidamento a **società mista**<sup>10</sup>;
- gestione diretta da parte dell'ente (c.d. **in economia**);
- **altro** (es.: cottimo fiduciario, affidamento diretto sotto-soglia, affidamento in seguito ad ordinanza contingibile e urgente, ecc.).

Analogamente, viene proposta la distribuzione per estensione territoriale dell'affidamento (comunale Vs sovracomunale).

Tabella 12 - Modalità di affidamento ed estensione territoriale delle gestioni rilevate

ATO	Modalità affidamento/gestione					Estensione territoriale	
	Gara	In house	Soc. mista	In economia	Altro	Comunale	Sovracomunale
Reggio Calabria	96%			4%		46%	54%
Catanzaro	84%	16%				50%	50%
Cosenza	95%				5%	100%	
Crotone	80%	20%				100%	
Vibo Valentia	100%					100%	

I dati di cui sopra confermano l'elevato livello di frammentazione gestionale: in tre ATO su 5 tutti gli affidamenti rilevati sono stati disposti da singoli comuni. Per quanto riguarda le modalità di affidamento/gestione, prevale nettamente la scelta di affidare il servizio tramite procedura ad evidenza pubblica. Il 13% degli affidamenti disposti tramite gara risulta in proroga.

<sup>10</sup> In relazione a tale modalità di affidamento/gestione non è stata approfondita la modalità di scelta del socio privato che, in base all'ordinamento vigente, dovrebbe essere individuato con procedura ad evidenza pubblica c.d. "a doppio oggetto".

Analizzando i dati di cui sopra in riferimento al numero di comuni e alla popolazione, le considerazioni già addotte vengono ulteriormente confermate: il 91% dei comuni analizzati opta per l'affidamento del servizio tramite gara, panel che corrisponde all'85% della popolazione (si vedano in grafici seguenti).

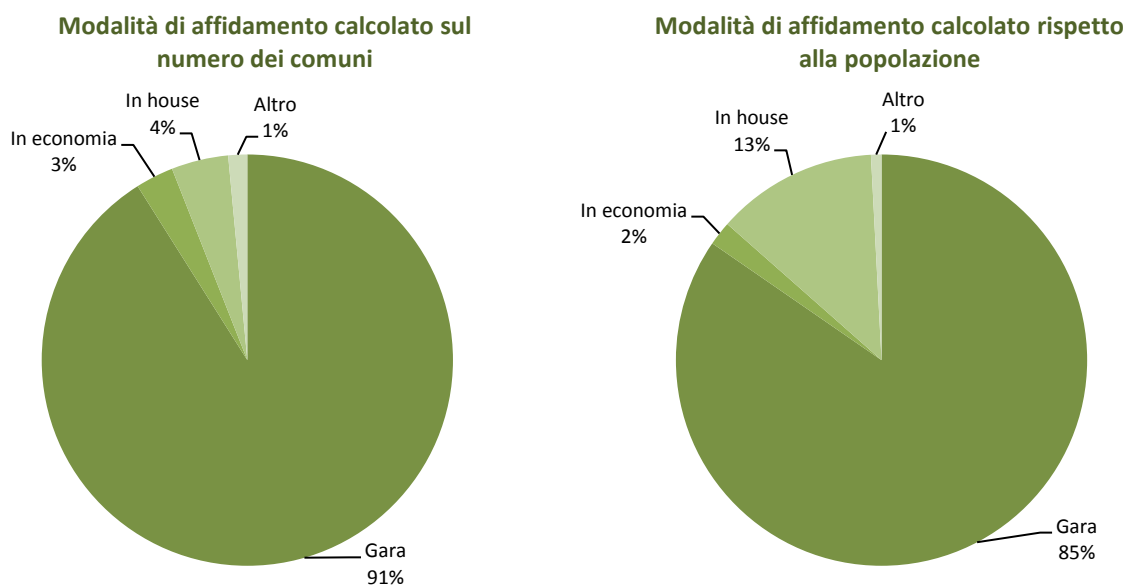


Figura 2 - Modalità di affidamento su base comunale e demografica

Un'analogia riflessione viene rappresentata dai grafici seguenti, che ripartiscono i comuni e la popolazione oggetto di analisi in funzione dell'estensione del bacino di affidamento (comunale Vs sovracomunale).

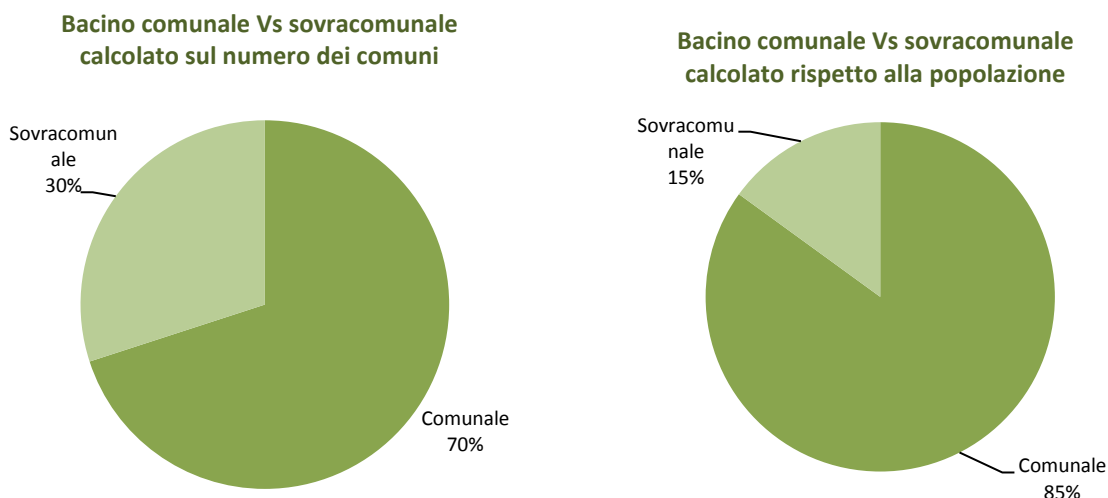


Figura 3 - Bacino territoriale di riferimento su base comunale e demografica

Un dato interessante che emerge dalla rappresentazione grafica di cui sopra è che solo il 30% dei comuni oggetto di analisi ha optato per una gestione associata del servizio. Rapportando il dato alla popolazione servita, tale percentuale si dimezza, lasciando intuire che tale casistica possa interessare prevalentemente comuni di piccole dimensioni.

### 3.3.2 Analisi temporale degli affidamenti

I ritardi nell'applicazione del modello organizzativo definito dalla L.R. 14/2014 sono ulteriormente sottolineati dall'analisi temporale degli affidamenti. La figura che segue, infatti, evidenzia come la maggior parte degli affidamenti rilevati siano stati disposti successivamente all'entrata in vigore della legge che riordina il settore rifiuti in Calabria (circa il 70% avviati dopo il 2015), mentre oltre l'80% dei contratti cesserà entro il 2020.

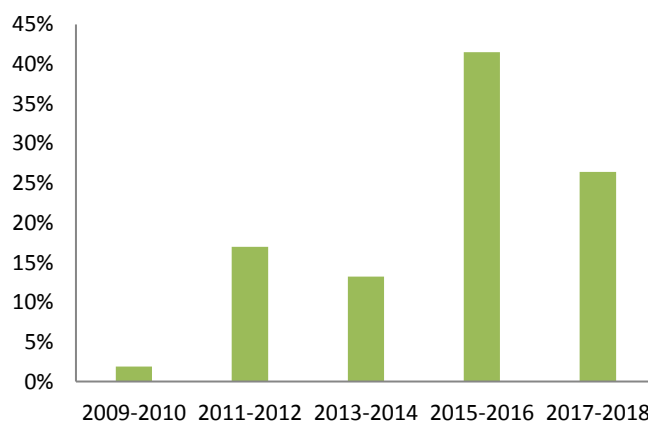


Figura 4 - Data inizio affidamento

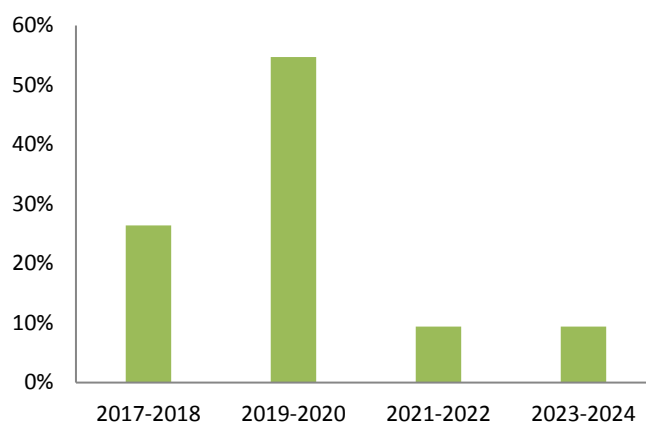


Figura 5 - Data fine affidamento

È utile precisare che la quasi totalità dei recenti affidamenti prevedono una clausola di risoluzione anticipata in caso di avvio della procedura di affidamento da parte della comunità d'ambito (seguendo l'invito della Regione Calabria nota prot. n.0150576 del 09/05/2016).

Per quanto attiene la durata, oltre il 60% degli affidamenti è distribuito nella fascia 5-7 anni, periodo che, secondo la letteratura economica di settore, **rappresenta l'arco temporale ottimale** per ammortizzare le attrezzature utilizzate per la raccolta dei rifiuti solidi urbani<sup>11</sup>.

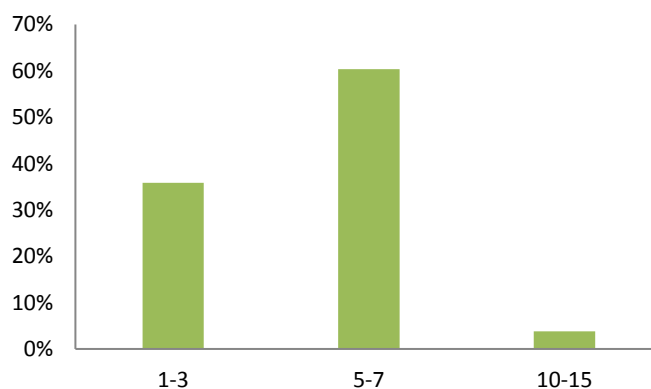


Figura 6 - Durata affidamento in anni

<sup>11</sup> V. OCSE, *Competition in local services*.

### 3.4 Caratteristiche dei gestori

L'analisi condotta ha portato all'individuazione, sul territorio calabrese, di 26 gestori ai quali si aggiunge un raggruppamento temporaneo di imprese e 2 casi di comuni che hanno optato per la gestione del servizio in economia.

Tutti i gestori si occupano delle fasi di raccolta, spazzamento e trasporto, mentre circa il 60% gestisce direttamente e/o indirettamente anche una o più fasi della filiera di trattamento/smaltimento.

Tabella 13 - Gestori rilevati					
Gestore	ATO Provinciali	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio <sup>12</sup>
AVR S.p.A.	Reggio Calabria	Gara/Proroga-gara	13	233.734	R S T
ECOROSS S.r.l.	Cosenza	Gara/Proroga-gara	4	98.256	R S T SM
SI.ECO S.p.A.	Catanzaro	Gara	2	.93.581	R S T
LAMEZIA MULTISERVIZI S.p.A.	Catanzaro/Cosenza	In house	3	89.523	R S T SM
CALABRA MACERI E SERVIZI S.p.A.	Cosenza	Gara/ Proroga- gara	4	87.409	R S T SM
ECOLOGIA OGGI S.p.A.	Cosenza	Gara	2	83.468	R S T SM
LOCRIDE AMBIENTE S.p.A.	Reggio Calabria	Gara	5	67.349	R S T
AKREA S.p.A.	Crotone	In house	1	63.455	R S T
DUSTY S.r.l.	Vibo Valentia	Gara	1	33.742	R S T
E-LOG S.r.l.	Cosenza	Gara/Proroga-gara	2	30.429	R S T SM
CAMASSAMBIENTE S.p.A.	Reggio Calabria	Gara	4	29.049	R S T SM
ECOSERVIZI S.r.l.	Catanzaro/Cosenza	Gara	7	28.931	R S T SM
ROCCA S.r.l.	Crotone	Proroga-gara	2	26.893	R S T SM
In economia	Reggio Calabria		2	20.734	R S T
SERVIZI ECOLOGICI DI MARCHESE GIOSÈ	Cosenza	Gara	2	19.461	R S T SM
PROGITEC DI LAPIANA ANGELO & C.S.N.C	Cosenza	Proroga-gara	1	18.355	R S T
RTI PRESILA COSENTINA S.P.A – LOCRIDE AMBIENTE	Cosenza	Gara	1	17.227	R S T SM
MANNA ECOLOGICA AMBIENTE S.r.l.	Catanzaro/Vibo Valentia	Gara	2	15.514	R S T SM
ECO WORKS & TRAN S.r.l.	Crotone	Gara	1	14.487	R S T SM
ECOLOGIA FALZARANO S.r.l.	Cosenza	Gara	1	9.289	R S T SM
COOPERATIVA SOCIALE STELLA DEL SUD	Vibo Valentia	Gara	1	9.289	R S T
ECOLOGY GREEN S.r.l.	Catanzaro/Cosenza	Altro	1	9.052	R S T
ASED S.r.l.	Reggio Calabria	Gara	2	8.451	R S T
MURACA S.r.l.	Vibo Valentia	Gara	1	6.706	R S T
SEA S.r.l.	Catanzaro/Crotone	Gara	2	6.635	R S T
POWER GREEN S.r.l.s.	Catanzaro	Gara	1	4.605	R S T

<sup>12</sup> Si noti che il segmento di servizio si riferisce al gestore non ai Comuni.

Tabella 13 - Gestori rilevati					
Gestore	ATO Provinciali	Modalità di affidamento	Comuni serviti	Abitanti serviti	Segmento di servizio <sup>12</sup>
M.I.A. S.r.l.	Cosenza	Gara	1	4.530	

Le tabelle che seguono propongono una classificazione dei gestori individuati secondo due criteri: la classe dimensionale<sup>13</sup> e l'ambito di attività<sup>14</sup> (monoservizio o multiservizi).

Tabella 14 - Analisi per classe dimensionale		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Grande	5	21%
Media	9	37%
Piccola	9	42%
<b>TOTALE</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>

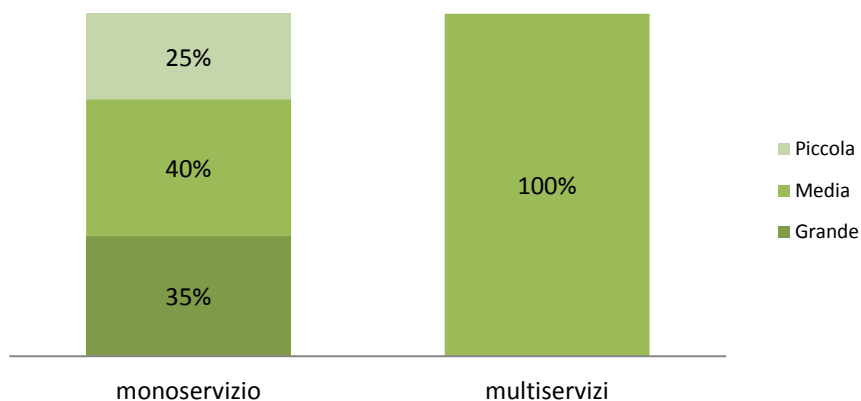
Tabella 15 - Tipologia di servizio		
	Valori assoluti	Valori percentuali
Monoservizio	23	96%
Multiservizi	1	4%
<b>TOTALE</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>

Si noti che il panel è composto principalmente da imprese medie, tutte monoservizio, come anche quelle piccole, l'unica società multiservizi mappata rientra tra le imprese medie (si veda figura a seguire).

<sup>13</sup> La classificazione dei gestori per classe dimensionale è basata su tre parametri, ovvero Totale Attivo, numero dei dipendenti e fatturato, rilevati dalla piattaforma Aida Bureau van Dijk per l'anno 2016.

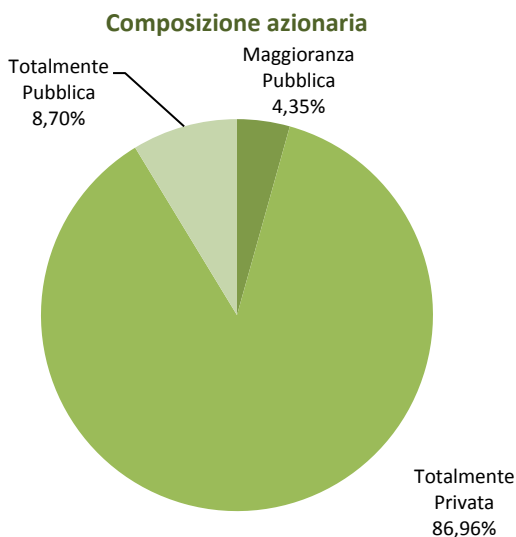
<sup>14</sup> Si considerano multiservizi i gestori che operano in più settori di servizi pubblici locali (gestione dei rifiuti urbani, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale, energia e gas). I gestori monoservizio sono invece operativi nel solo settore di servizio pubblico locale relativo all'igiene urbana, ma non è escluso che svolgano anche altre attività che non rientrano nel settore idrico, gas, elettricità, e trasporti

**Composizione per classe dimensionale e tipologia di servizio**



**Figura 7 - Classe dimensionale e ambito di servizio**

La composizione azionaria delle imprese rilevate sottolinea la presenza prevalente, circa l'87%, di società con capitale totalmente privato, mentre le società a totale o parziale partecipazione pubblica rappresentano il 13% del campione. Nello specifico l'8,7% delle società partecipate sono totalmente pubbliche e il 4,3% sono a maggioranza pubblica.



**Figura 8 - Composizione azionaria gestori**

## Appendice - Cronologia dell'evoluzione normativa e gestionale

ASSETTO		L.R. 14/2014					
NORMATIVO		5 ATO Provinciali					
ANNO	2009	2012	2014	2015	2018	2020	2024
ASSETTO			Avvio del	Avvio del	<b>Fine del 91%</b>		Fine del 9%
GESTIONALE	Avvio del 19% degli affidamenti		13% degli affidamenti	68% degli affidamenti	<b>degli affidamenti</b>		degli Affidamenti
Nessuna gestione è stata affidata dalle Comunità d'Ambito previste con Legge R. 14/2014							