



*Ministro per i Rapporti con le Regioni
e per la Coesione Territoriale*



Regione Umbria

AA. VV.

L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT)

Il decentramento delle funzioni sul territorio

Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione Umbria



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica
Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici

Regione Umbria - Conti Pubblici Territoriali
2011



La raccolta delle monografie regionali

L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT)-Il decentramento delle funzioni sul territorio - Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani-Regione Umbria è il risultato di un lavoro collettivo dell'intera Rete dei Nuclei dei Conti Pubblici Territoriali. Ciascuna monografia è stata curata dal Nucleo Regionale CPT della Regione interessata. L'Unità Tecnica Centrale CPT, che ha ideato e promosso la raccolta delle monografie, ha costantemente affiancato i Nuclei Regionali guidando la stesura dei singoli volumi e curando l'omogeneità e gli aspetti redazionali dei testi pubblicati. Le opinioni espresse impegnano solo gli autori, responsabili unici del prodotto finale nonché di eventuali errori o omissioni.

Il Nucleo regionale dei Conti Pubblici Territoriali della Regione Umbria è composto da: Lucio Caporizzi, Mirella Castrichini, Carlo Cipiciani e Simona Azzarelli.

Il Nucleo opera presso la Direzione Programmazione, innovazione e competitività dell'Umbria ed è l'autore del volume. Alla redazione del presente volume ha inoltre partecipato il collaboratore del Nucleo Regionale Giacomo Frau.

Gli autori desiderano ringraziare i referenti degli enti rilevati dal Nucleo Regionale per la fattiva collaborazione alla predisposizione dei Conti Consolidati della Regione Umbria. In particolare si ringraziano la Servizio Idrico Integrato SCpA, la Gesenu SpA, la Vus SpA e la Umbra Acque SpA per il loro prezioso contributo nell'elaborazione dei capitoli riguardanti i soggetti gestori.

Il volume riflette il percorso metodologico e istituzionale del progetto Conti Pubblici Territoriali. I dati riportati sono tratti prevalentemente dalla Banca dati CPT e sono aggiornati al maggio 2011.

Finito di stampare nel settembre 2011

INDICE

GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME	V
PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO	11
1. Il contesto nazionale del decentramento	11
2. La declinazione del decentramento nella Regione	17
3. La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali (SPL)	24
PARTE II - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	33
4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione	33
5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	36
6. I principali gestori del servizio nella Regione	48
7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	55
PARTE III - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI	61
8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione	61
9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	64
10. I principali gestori del servizio nella Regione	75
11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	82
A. APPENDICE METODOLOGICA	87

GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME

La raccolta delle monografie regionali *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - Il decentramento delle funzioni sul territorio - Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani* propone un'analisi settoriale dei flussi finanziari pubblici di ciascuna regione italiana, con l'intento di offrire un contributo quantitativo al dibattito corrente su due settori di grande rilievo nel dibattito sui servizi pubblici.

Il processo di ricostruzione delle informazioni si fonda sulla rilevazione dei valori di spesa e di entrata di tutti i soggetti che operano sul territorio regionale, siano essi appartenenti alla Pubblica Amministrazione (PA) che all'*Extra PA* nazionale o locale, ovvero a quel complesso di enti e aziende che rientrano nel Settore Pubblico Allargato (SPA).

I dati statistici alla base delle analisi proposte sono quelli dei Conti Pubblici Territoriali (CPT). Si tratta di una Banca dati che è parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) ed è prodotta da una Rete di Nuclei presenti nelle diverse Regioni e Province Autonome, che rilevano direttamente tutte le realtà pubbliche locali¹, con il coordinamento metodologico e operativo dell'Unità Tecnica Centrale² che opera presso l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico. I dati dei Conti Pubblici Territoriali sono stati integrati con informazioni settoriali, di fonte Istat ed Ispra, riferiti, rispettivamente, ad alcuni indicatori fisici per il Servizio Idrico Integrato e per la Gestione dei Rifiuti Urbani.

Ciascun volume è curato dal Nucleo Regionale CPT di riferimento, nell'ambito di un lavoro collettivo dell'intera Rete CPT.

Dettagli su universo rilevato, criteri di classificazione settoriale, di regionalizzazione e di consolidamento, nonché sugli indicatori fisici utilizzati, sono disponibili nell'Appendice metodologica al presente volume. Alcune caratteristiche dei dati CPT sono però indispensabile premessa alla loro lettura.

¹ Si fa riferimento, in particolare, a: Regioni e Province Autonome, Enti dipendenti a livello regionale e locale, Autorità ed enti portuali, Aziende e istituzioni regionali e locali, Società e fondazioni partecipate da Enti locali o Regionali. Si fa presente che nel testo il termine Regione, per motivi di uniformità con la terminologia adottata in CPT, è frequentemente utilizzato in sostituzione di Provincia Autonoma. L'ente Provincia Autonoma, inoltre, è incluso nel livello di governo Amministrazioni Regionali.

² L'Unità Tecnica Centrale si occupa inoltre di rilevare le informazioni sui flussi finanziari di: Stato e Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Comunali, Amministrazioni Provinciali, Comunità Montane, Università, ASL, IRCCS e Ospedali pubblici, Imprese Pubbliche Nazionali.

La Banca dati Conti Pubblici Territoriali ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al Settore Pubblico Allargato, i flussi di spesa e di entrata a livello regionale sulla base dei bilanci consuntivi dell'ente stesso o di informazioni tratte da fonti ufficiali (quali ad esempio l'Istat per gli Enti locali e gli Enti di Previdenza, la RGS-IGEPA per la regionalizzazione della spesa dello Stato, il Dipartimento delle Politiche Fiscali per la regionalizzazione delle entrate erariali, ecc.) senza effettuare, in linea di principio, riclassificazioni. Successivamente si giunge alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione. Da quanto detto deriva che i metodi di regionalizzazione utilizzati nei CPT sono quasi sempre derivati da quanto dichiarato dallo specifico ente o pubblicato da altre fonti ufficiali.

I dati CPT sono confrontabili con tutte le principali fonti istituzionali che producono informazioni di contabilità pubblica (come ad esempio i dati elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato o dalla Contabilità Nazionale dell'Istat) e divulgati in documenti ufficiali. I risultati cui si perviene, a livello territoriale, non sono però necessariamente omogenei con dette fonti. Ciò è l'inevitabile riflesso delle scelte metodologiche adottate dalle diverse istituzioni, elemento indispensabile per una corretta lettura dei dati contabili pubblicati.

I dati CPT garantiscono una piena confrontabilità a livello regionale, che deriva dall'adozione di criteri metodologici e di copertura dell'universo di riferimento, univoci tra tutti i Nuclei coinvolti nella rilevazione. Alcune realtà territoriali dispongono, però, di informazioni di maggior dettaglio rispetto a quanto inserito in Banca dati o riescono a coprire un universo di enti più ampio del SPA considerato nei CPT. Si tratta di eccellenze a cui l'intera Rete dei CPT tende progressivamente ad avvicinarsi ma, ovviamente, a garanzia della qualità delle informazioni pubblicate, qualsiasi modifica alla rilevazione può essere recepita in Banca dati solo quando questa è garantita per tutte le regioni. Vi è quindi la possibilità, in alcuni casi, che il Nucleo Regionale disponga di informazioni di maggior dettaglio rispetto a quanto presente nei dati ufficiali dei CPT. Nelle Monografie viene specificato l'eventuale uso di queste informazioni aggiuntive.

Di seguito si dettagliano i principali contenuti del volume con riferimento ai temi trattati nei diversi capitoli.

La PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO si articola in tre capitoli che approfondiscono il contesto nazionale e regionale su cui si fonda la successiva analisi settoriale.

Nel **Capitolo 1 – Il contesto nazionale del decentramento** si descrive l'evoluzione del processo di decentramento di funzioni a livello nazionale attraverso un breve *excursus* della storia recente, della principale

normativa e delle motivazioni alla base del processo, supportando l'esposizione con alcuni grafici generali basati sugli indicatori di decentramento dei flussi complessivi di spesa e di entrata.

Nel **Capitolo 2 – La declinazione del decentramento nella Regione** si evidenzia in che modo le linee generali nazionali illustrate nel Capitolo 1 si siano declinate nel territorio regionale di riferimento. Il ragionamento è supportato da grafici generali basati su indicatori di decentramento dei flussi complessivi di spesa e entrata, analizzati a livello regionale.

Il **Capitolo 3 – La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali** descrive, a livello regionale, il ruolo attribuito ai Soggetti Pubblici Locali (SPL)³ per la gestione dei servizi pubblici: quanti sono, chi sono, che natura giuridica hanno, come si finanziano, quali settori gestiscono. Viene approfondito il fenomeno della societizzazione e l'attuale orientamento alla creazione di aziende multisettoriali (*multiutilities*) o alla fusione di più società in un unico soggetto giuridico. La lettura dei dati contabili dei CPT consente, attraverso l'analisi di alcuni indicatori sintetici, di approfondire i modelli di comportamento caratteristici delle diverse realtà esistenti sul territorio italiano.

La PARTE II - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO affronta l'analisi del settore idrico, primo ambito di approfondimento cui è dedicata la Monografia.

Il **Capitolo 4 – Il Servizio Idrico Integrato nella Regione** descrive sinteticamente la principale normativa di riferimento per il settore e approfondisce le motivazioni, a livello regionale e locale, alla base dell'attuazione del decentramento amministrativo per il Servizio Idrico Integrato, mettendo in luce specificità e caratteristiche della gestione di tale servizio.

Il **Capitolo 5 – Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio** contiene, per il settore idrico, l'analisi dei dati CPT (di entrate e spese) per la quantificazione delle risorse finanziarie destinate al settore e alcuni indicatori fisici, di fonte Istat-SIA (Sistema Integrato delle Acque), che misurano il servizio offerto sul territorio. La lettura congiunta dei flussi finanziari pubblici e delle principali caratteristiche del servizio erogato, consente di disporre di un quadro esaustivo della gestione del settore e di approfondire i modelli di comportamento che caratterizzano le diverse realtà territoriali.

³ Con tale locuzione si intende l'insieme di Enti dipendenti, Consorzi, Aziende e Società controllati o partecipati a livello regione e/o locale.

La lettura riportata nel **Capitolo 6 – I principali gestori del servizio nella Regione** si basa sull'individuazione dei soggetti più rilevanti per il settore Idrico nel territorio regionale di riferimento. Si riporta un'analisi dell'evoluzione e delle caratteristiche di tali soggetti (natura giuridica, gestione finanziaria e organizzazione), ricostruita anche attraverso informazioni rilevate direttamente presso le aziende.

Il **Capitolo 7 – Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione** descrive gli obiettivi fissati a livello settoriale per il territorio di riferimento, i *target* normativi esistenti e il loro attuale livello di raggiungimento, le politiche messe in atto, la programmazione di settore, gli eventuali meccanismi di incentivazione esistenti⁴, nonché le tendenze in atto per l'evoluzione della gestione a livello settoriale.

La PARTE III - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI riporta, per il settore dei Rifiuti, un'analisi analoga a quella effettuata per il settore Idrico.

Infatti, il **Capitolo 8 – La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione** descrive le principali caratteristiche del settore da un punto di vista storico-normativo, per poi lasciare al **Capitolo 9 – Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio** l'analisi dei dati finanziari (di fonte CPT) e fisici (di fonte Ispra) che restituiscono un quadro esaustivo delle risorse pubbliche erogate e del livello di servizio raggiunto nella Gestione dei Rifiuti Urbani.

Nel **Capitolo 10 – I principali gestori del servizio nella Regione**, si individuano e analizzano le caratteristiche principali dei soggetti istituzionali che gestiscono il settore dei rifiuti nella regione, mentre nel **Capitolo 11 – Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione** ci si dedica all'analisi dei *target* fissati, già raggiunti o da perseguire sulla base della programmazione del settore.

A conclusione del volume, nell'**Appendice metodologica** sono raccolti, in modo sintetico⁵ alcuni tratti fondamentali della Banca dati CPT. Brevi approfondimenti sono dedicati alla natura del dato, all'universo di

⁴ Si fa riferimento, ad esempio, al sistema degli Obiettivi di Servizio previsto dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, che ha stabilito, per le regioni del Mezzogiorno, *target* quantitativi da raggiungere al 2013 in quattro ambiti di servizi essenziali ai cittadini tra i quali il Servizio Idrico Integrato e la Gestione dei Rifiuti Urbani.

Cfr. www.dps.tesoro.it/dps/obiettivi_servizio.

⁵ Approfondimenti e dettagli in AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, UVAL 2007, disponibile su: www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp.

riferimento⁶, ai livelli di governo considerati, ai metodi adottati per la regionalizzazione dei flussi finanziari, agli schemi adottati per la classificazione economica di spese e entrate e per quella settoriale delle spese, al processo di consolidamento cui sono sottoposti i dati per consentire un'analisi a livello di PA e di SPA, nonché alcuni dettagli sui due settori approfonditi, con la lista degli enti regionali che li gestiscono, e alcune informazioni sulle rilevazioni statistiche alla base degli indicatori fisici settoriali considerati nel testo (Banca dati Istat-SIA e dati Ispra sui rifiuti urbani).

⁶ Rispetto all'universo teorico di base dei CPT, nella Monografia non si considerano le Fondazioni partecipate, in quanto, a tutt'oggi, la rilevazione di tali soggetti non risulta uniforme sull'intero territorio nazionale.

PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO

1. Il contesto nazionale del decentramento

A partire dai primi anni Novanta si è avviato nel nostro Paese un processo di decentramento dei poteri dello Stato agli Enti locali e alle Regioni che si è caratterizzato inizialmente, negli anni dal 1992 al 1996, per l'assegnazione agli Enti locali e alle Regioni di maggiore autonomia tributaria.

Successivamente, la legge Bassanini ha avviato il terzo decentramento amministrativo a "Costituzione invariata", un processo di riforma che, a differenza dei precedenti, ha interessato tutti i livelli istituzionali di cui si compone la Repubblica intervenendo, in particolare, sulla distribuzione delle funzioni, ma anche sugli assetti organizzativi di ogni livello istituzionale. Sono state così costruite le condizioni che hanno portato poi a importanti modifiche a livello costituzionale e che hanno delineato un nuovo assetto nella distribuzione delle funzioni amministrative, oltre che legislative.

All'interno del complesso processo previsto dalla L.59/1997, le Regioni sono divenute protagoniste del duplice processo di conferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, da un lato, e dalla Regione al sistema degli Enti locali dall'altro.

Con la riforma costituzionale del 2001, è stato ridisegnato il sistema delle competenze legislative di Stato e Regioni, ampliato il ruolo degli Enti locali nello svolgimento delle funzioni amministrative e ridefinite le regole costituzionali di finanziamento dell'intero sistema delle autonomie. L'articolo 119 riformato, in particolare, stabilisce che "i Comuni, le Province le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa".

La riforma dell'ordinamento della finanza pubblica in senso federalista si presenta oggi come uno dei temi principali nel dibattito politico-istituzionale degli ultimi anni e su di esso si concentrano prospettive e timori: da un lato si avrà un'amministrazione pubblica territoriale più responsabilizzata in quanto più vicina ai cittadini e quindi più efficiente, dall'altro occorre considerare il rischio di accentuazione di divari economici che nel nostro Paese sono già forti con riferimento in particolare allo storico squilibrio Nord-Sud.

La delega al Governo per emanare una serie di decreti legislativi in materia di federalismo fiscale – in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – è stata definitivamente approvata con la L.42/2009.

Obiettivo della legge delega è quindi quello di rendere concreta l'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali.

La legge delega distingue tra due tipi di spese: quelle che riguardano diritti di cittadinanza, per i quali la Costituzione prevede che siano garantiti livelli essenziali uniformi in tutto il Paese (sanità, assistenza e istruzione) e quelle che riguardano funzioni non essenziali, che possono variare anche in funzione delle specificità dei territori.

Per le prime, che rappresentano il grosso della spesa, si segue il criterio del fabbisogno, con una perequazione totale che deve assicurare l'equità tra tutti i cittadini ma con riferimento a un fabbisogno finanziario determinato in base a costi *standard* calcolati a livello nazionale. Per le seconde, la perequazione si riferirà unicamente alla riduzione delle capacità fiscali pro capite. La legge delega sul federalismo fiscale n.42/2009 prevede l'attuazione di decreti attuativi relativi a:

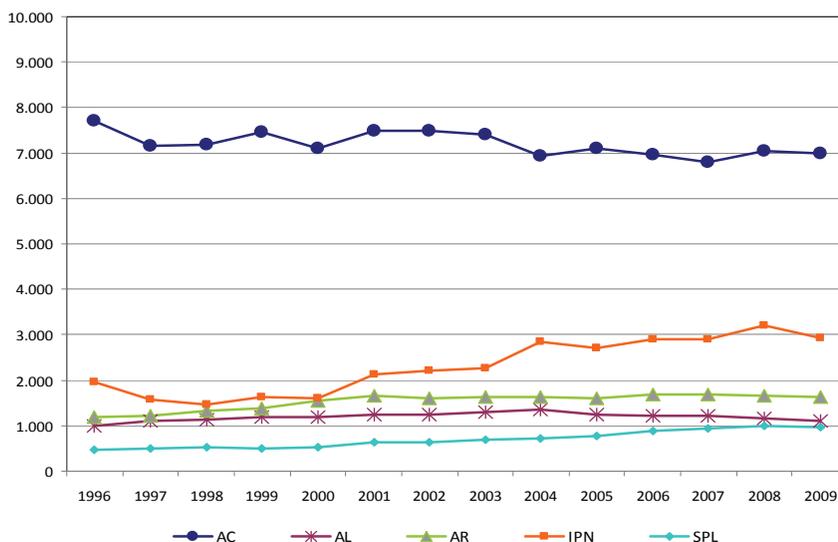
- Federalismo demaniale;
- Federalismo municipale dei comuni;
- Federalismo provinciale;
- Federalismo regionale;
- Roma capitale;
- Decreti tecnici sui fabbisogni finanziari e costi *standard* per il costo dei servizi.

Il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni attraverso l'attuazione del federalismo fiscale comporterà ovviamente la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento nel bilancio dello Stato. Il federalismo fiscale introdurrà inoltre un "sistema premiante" per gli enti che assicurano elevata qualità di servizi e livello di pressione fiscale inferiore alla media a parità dei servizi offerti. Le Pubbliche Amministrazioni hanno dunque vissuto, e stanno ancora vivendo, un lungo periodo di transizione nel processo di decentramento di alcune funzioni amministrative, con effetti sulle spese e sulle entrate dei soggetti coinvolti, e ciò perché in Italia, il trasferimento è avvenuto con una distribuzione funzionale dall'alto verso il basso. Gli effetti del processo di decentramento delle funzioni e la sua evoluzione nel tempo sono verificabili anche attraverso l'analisi della spesa per livelli di governo del Settore Pubblico Allargato, che permette di valutare il livello dal quale proviene l'erogazione dei flussi finanziari nel territorio regionale. Il SPA infatti è composto dalle Amministrazioni Centrali, dalle Amministrazioni Regionali, dalle Amministrazioni Locali, dalle Imprese Pubbliche Nazionali e dai Soggetti Pubblici Locali.

Tale analisi evidenzia (cfr. Figura 1.1) che in Italia, nel periodo 1996-2009, la quota più elevata di spesa è stata effettuata dalle Amministrazioni Centrali, che nel 2009 rappresenta il 51,4 per cento del totale, seguite dalle

Imprese pubbliche nazionali (21,5 per cento) e dalle Amministrazioni Regionali (11,9 per cento) e locali (8,2 per cento). Si assiste nel tempo ad una riduzione significativa della quota di spesa delle Amministrazioni Centrali (che passa dai 7.720,57 euro pro capite del 1996 ai 6994,11 euro del 2009), mentre aumenta la spesa effettuata dal livello locale e quella delle IPN (la spesa pro capite di queste ultime sale da 1962,78 euro nel 1996 a 2923,86 euro nel 2009).

Figura 1.1 - SPA - Spesa totale per livelli di governo in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)⁷



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In particolare, la spesa totale del comparto locale (AR, AL, SPL) in Italia in media nel periodo 2006-2009 è pari a 3.776,40 euro pro capite ed è aumentata rispetto alla media del periodo 1996-1999 (2.879,80 euro pro capite) del 31,1 per cento. Tale incremento comporta che la spesa totale del comparto preso in considerazione (AR, AL, SPL) rappresenta, rispetto al totale della spesa SPA, nel periodo 1996-1999 in media il 24,2 per cento, per crescere nel periodo 2006-2009 fino al 27,5 per cento. Tra le ripartizioni geografiche l'aumento più considerevole si è avuto nel Nord (cfr. Figura 1.2) dove la spesa totale del comparto locale è aumentata in

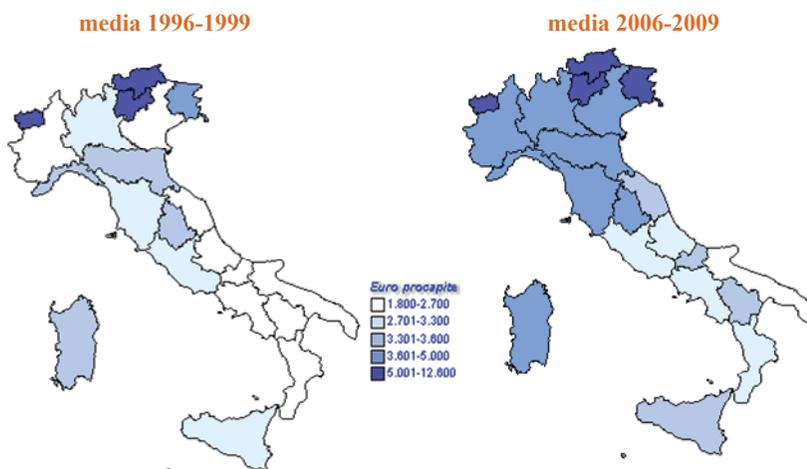
⁷ In tutta la Monografia si utilizzeranno i seguenti acronimi: AC = Amministrazione Centrale; AL = Amministrazione Locale; AR = Amministrazione Regionale; IPN = Imprese Pubbliche Nazionali; SPL = Soggetti Pubblici Locali.

media del 39,8 per cento nei due periodi presi in considerazione, seguita dal Sud (+26,6 per cento) e dal Centro (+16,7 per cento).

Si evidenzia quindi, tra i due periodi presi in considerazione, in generale, un processo di decentramento della spesa, un'ulteriore divaricazione tra le due macro aree (Centro-Nord e Sud) nella quota di spesa dipendente dal comparto locale.

Tale fenomeno può avere diverse spiegazioni e potrebbe segnalare una maggiore capacità delle amministrazioni regionali e locali del Centro-Nord di utilizzare le risorse disponibili.

Figura 1.2 - SPA - Spesa totale del comparto locale (AR, AL, SPL) in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; euro pro capite costanti 2000)

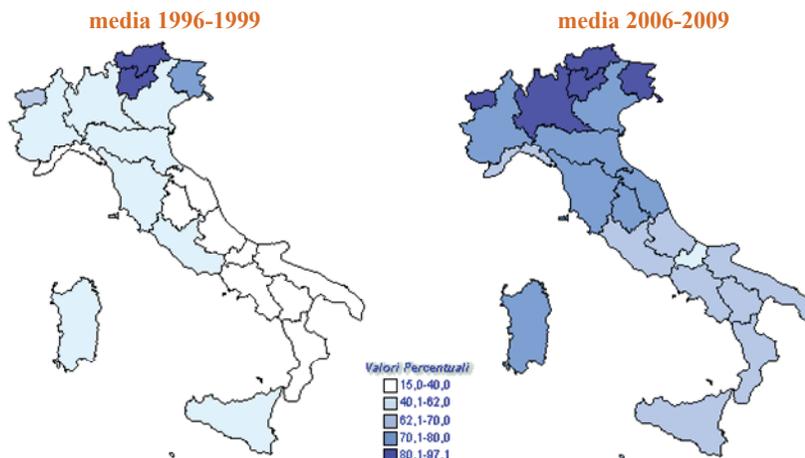


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Un secondo elemento da considerare nel processo di decentramento è quello degli effetti di tale processo sull'autonomia finanziaria del livello locale, processo tutt'ora in corso ma che già con le riforme degli anni Novanta e con la successiva riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha avuto manifestazioni visibili sulla struttura della finanza locale, portando a una consistente crescita dell'autonomia regionale e locale e ad una diminuzione, ben visibile dalle Figure 1.3 e 1.4, dei trasferimenti dallo Stato alle AR e AL. Per le AR e AL, esaminando l'andamento nel tempo di tributi propri e devoluti rispetto al totale delle entrate (tributi propri e devoluti più trasferimenti dallo Stato), emerge che dal 1996 al 2009 il peso dei tributi propri sul totale delle entrate è cresciuto in tutte le aree del Paese. In particolare, in Umbria esso è passato dal 23 per cento al 69,3 per cento. Tale andamento è molto vicino a quello delle regioni centrali che comunque

segnano nel 2009 un peso maggiore dei propri tributi (Toscana 74,9 per cento, Marche 73,7 per cento), peso già più alto, rispetto al dato umbro, dal 1996.

Figura 1.3 - SPA - Finanziamento delle AR e AL⁸ in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; valori percentuali)

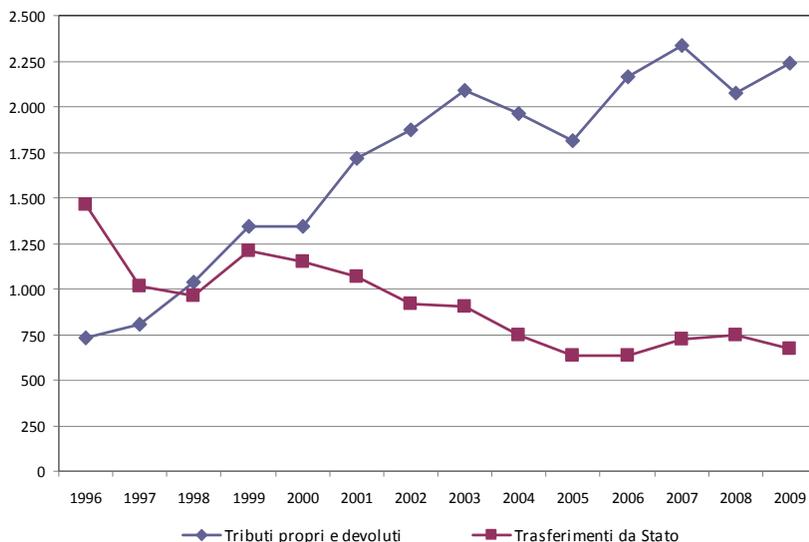


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Analizzando poi l'evoluzione nel tempo in Italia del finanziamento delle AR e AL (cfr. Figura 1.4) si passa da una percentuale dei tributi propri sul totale entrate pari al 33,3 per cento nel 1996 sino ad arrivare al 78,7 per cento nel 2009. Per quel che concerne invece i trasferimenti statali alle AR e AL, in Italia si è passati dai 1.465,28 euro pro capite del 1996 ai 669,23 del 2009 con una diminuzione del 54,3 per cento.

⁸ Il Finanziamento è calcolato come rapporto tra i Tributi propri e devoluti e la somma dei Tributi propri e devoluti e i Trasferimenti dallo Stato. Per la definizione di Tributi propri e devoluti adottata in questa pubblicazione, cfr. nota Figura 1.4.

Figura 1.4 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL⁹ in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Di contro, i tributi propri e devoluti sono aumentati, nello stesso periodo, del 206,8 per cento e il peso di tali tributi sul totale entrate, dal 1996 al 2009, si è raddoppiato.

Il processo di decentramento innescato dalla riforma avviata con la L.42/2009, dovrebbe portare per le AR e le AL a un ulteriore aumento delle Entrate proprie e a una diminuzione dei trasferimenti dallo Stato.

⁹ Nelle elaborazioni riportate in questa pubblicazione i Tributi propri e le compartecipazioni sono tra loro assimilati, assumendo alcuni orientamenti condivisi a livello internazionale. In particolare, l'OECD ha dedicato notevole attenzione, nell'ambito del *Network on fiscal relation across levels of government*, alla linea di demarcazione tra trasferimenti e compartecipazioni, al fine di pervenire a una classificazione omogenea nei propri Conti Nazionali e nelle proprie Statistiche sulle Entrate. In base a un *test* sottoposto ai vari Paesi si è assunto che in Italia le compartecipazioni non risultano assimilabili a trasferimenti in quanto le entrate possono essere usate liberamente dall'ente locale (*unconditionality*), il criterio di riparto è predeterminato (formula *stability*), e il governo locale si assume il rischio di fluttuazioni (*risk sharing*), essendo l'allocazione strettamente correlata al totale delle entrate. (Cfr. *OECD, Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*, 2009).

2. La declinazione del decentramento nella Regione

Nel marzo 1997 la prima Legge Bassanini ha avviato il terzo decentramento amministrativo a “Costituzione invariata”, un processo di riforma che, a differenza dei precedenti, ha interessato tutti i livelli istituzionali di cui si compone la Repubblica intervenendo, in particolare, sulla distribuzione delle funzioni, ma anche sugli assetti organizzativi di ogni livello istituzionale. Sono state così costruite le condizioni che hanno portato poi a importanti modifiche a livello costituzionale e che hanno delineato un nuovo assetto nella distribuzione delle funzioni amministrative, oltre che legislative.

All'interno del complesso processo previsto dalla L.59/1997, le Regioni sono divenute protagoniste del duplice processo di conferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, da un lato, e dalla Regione al sistema degli Enti locali dall'altro.

La Regione Umbria, in particolare con la L.R.3/1999, ha conferito agli Enti locali, oltre alle funzioni derivanti dal D.Lgs.112/1998, anche funzioni e compiti amministrativi già di competenza regionale, in molte materie: artigianato, industria e insediamenti produttivi, turismo, urbanistica, edilizia residenziale pubblica, cave e torbiere, aree naturali protette, gestione dei rifiuti, formazione professionale, sport, agricoltura, foreste ed economia montana, caccia, pesca.

In taluni casi (e precisamente nelle materie artigianato, industria e insediamenti produttivi, turismo, formazione professionale, sport, foreste ed economia montana) è stato invece modificato il titolo di conferimento delle funzioni, da delegate a trasferite.

Per pervenire all'effettivo trasferimento delle funzioni nelle materie già di competenza regionale, si è reso necessario prima quantificare le risorse finanziarie, umane, strumentali e patrimoniali, e poi procedere al loro successivo trasferimento. Le norme che hanno governato il processo sono stati gli articoli 17, 18 e 19 della L.R.34/1998. Tale processo ha comportato uno spostamento della spesa dal livello delle Amministrazioni Regionali a quelle Locali.

L'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione ha prodotto un cambiamento del quadro di riferimento generale che ha posto la Regione Umbria nella necessità, da una parte, di adeguare il proprio ordinamento e la propria organizzazione alle nuove disposizioni costituzionali, e, dall'altra, di porre in essere una serie di atti che conducano alla legittimazione reciproca tra Regione ed Enti locali.

Un passaggio fondamentale per l'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione è stato, sicuramente, per ogni Regione, quello relativo

all'approvazione del nuovo Statuto regionale che, in base all'articolo 123 della Costituzione, determina i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. In Umbria lo Statuto - promulgato il 16 aprile - è entrato in vigore il 3 maggio 2005.

Sul piano del riordino istituzionale, la Regione si è data un altro strumento, già peraltro previsto dalle previgenti normative nazionali, che è quello del Programma di riordino territoriale, previsto dalla L.R.18/2003, recante "Norme in materia di forme associative di Comuni e di incentivazione delle stesse. Altre disposizioni in merito al sistema pubblico endoregionale". La legge contiene forme di incentivazione per l'esercizio associato delle funzioni proprie dei Comuni, con l'obiettivo di favorire un processo volto a realizzare maggiore efficacia ed efficienza delle azioni degli stessi in un quadro di contenimento di costi. La legge, inoltre, definisce il processo sulla base del quale vengono individuati gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni conferite o da conferire ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, nonché di quelle attribuite ai Comuni per legge.

L'obiettivo è quello di realizzare una rete istituzionale, al servizio dei cittadini e delle imprese dell'Umbria, non più gerarchica ma collaborativa, improntata al dialogo tra Enti e attori sociali sull'innovazione nella gestione dei servizi e sull'investimento nel fattore umano.

La Regione Umbria ha poi approvato la L.R.23/2007 concernente la "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale - Unione Europea e relazioni internazionali - Innovazione e semplificazione", nella quale uno degli obiettivi strategici è il rafforzamento del sistema istituzionale regionale e locale, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione sanciti dalla riforma costituzionale. Tale legge ha tra l'altro istituito gli Ambiti Territoriali Integrati (ATI), forme speciali di cooperazione tra gli Enti locali, con personalità giuridica, che assolvono, tra l'altro, a tutte le funzioni previste dal D.Lgs.152/2006 e in particolare a quelle di autorità d'ambito.

Il quadro normativo nazionale ha recentemente subito una veloce evoluzione delineando un sistema delle autonomie nel quale sono protagonisti, oltre alla Regione e alle Province, i Comuni e le loro forme associative.

Sia la c.d. "Manovra d'estate 2010", ma anche la L.42/2009 sembravano voler sottolineare l'efficacia del ruolo che le forme associative obbligatorie e/o volontarie delle amministrazioni di prossimità, in relazione alla natura e alla titolarità delle funzioni, potranno assumere nella nuova geografia istituzionale che va delineandosi.

Anche la Regione Umbria ha varato una riforma dell'organizzazione endoregionale, che consente di riportare le funzioni di governo e di gestione amministrativa nelle competenze dei livelli istituzionali elettivi.

Obiettivo primario del disegno di legge approvato dalla Giunta della Regione Umbria nel dicembre 2010 è, infatti, quello di realizzare il riordino delle funzioni oggi esercitate dalle Comunità montane, stabilendone la soppressione e trasferendo le competenze aventi natura istituzionale-amministrativa in capo alle unioni di comuni, i cui ambiti sono stabiliti, nel numero e nell'estensione, in un programma di riordino territoriale.

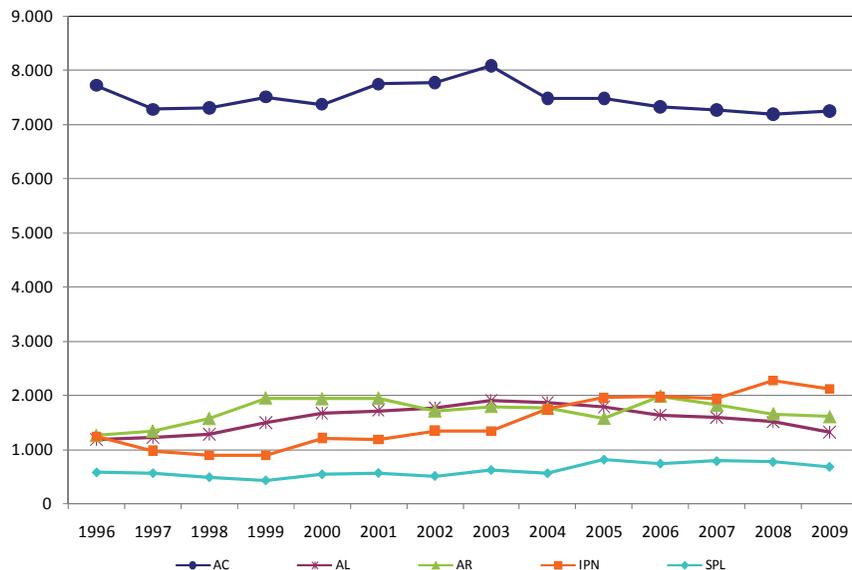
Un particolare aspetto è poi costituito dalla modifica delle competenze degli ATI previsti dalla L.R.23/2007. Nel medesimo disegno di legge, tali organismi subiranno una progressiva “soppressione”; con l'entrata in vigore della legge le competenze loro attribuite in materia di turismo e integrazione socio-sanitaria saranno immediatamente conferite alle unioni di comuni.

Decorso un anno dalla effettiva operatività di queste ultime, gli ATI saranno definitivamente soppressi per effetto di una emananda ulteriore legge regionale di riordino, nella quale saranno conferite e disciplinate le residue competenze degli ATI in materia di sanità, Gestione dei Rifiuti Urbani (GRU) e Servizio Idrico Integrato (SII). Si tratta dunque di un riordino *in progress*, per la complessità e la delicatezza degli aspetti istituzionali, giuridici, sociali che la materia inevitabilmente coinvolge (il disegno di legge è stato preadottato dalla Giunta regionale il 6 dicembre 2010 con D.G.R.1769 ed è all'esame del Consiglio delle Autonomie Locali).

Questo processo di modifiche legislative ed amministrative ha avuto anche in Umbria effetti visibili sui flussi finanziari di spesa e di entrata.

L'analisi della spesa per livelli di governo permette di valutare il livello dal quale proviene l'erogazione dei flussi finanziari nel territorio regionale. Anche in Umbria nel periodo 1996-2009 (cfr. Figura 2.1), la quota più elevata di spesa è stata effettuata dalle AC; in particolare nel 2009 essa rappresenta il 55,8 per cento della spesa totale, un dato lievemente superiore alla media nazionale, seguita dalle IPN (16,4 per cento), dalle AR (12,4 per cento) e dalle AL (10,2 per cento); la spesa complessiva dei livelli di governo locale si mantiene lievemente al di sopra della media nazionale. Da notare che dal 2004 si assiste al “sorpasso” della spesa sostenuta dalle IPN rispetto alle AR e AL, conseguenza questa anche del processo di *societarizzazione* in atto.

Figura 2.1 - SPA - Spesa totale per livelli di governo nella Regione (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Peraltro, confrontando i dati della spesa totale per livelli di governo in Umbria (cfr. Figura 2.1) e in Italia (cfr. Figura 1.1) emerge una forte differenza tra la spesa pro capite delle IPN che a livello nazionale nel 2009 è pari 2.923,86 euro mentre in Umbria ammonta a 2.128,57 euro. Il dato dell'Umbria è inferiore a quello della ripartizione di riferimento (Centro), del Nord e del Sud; in particolare fatta 100 l'Italia nel 2009 la spesa pro capite delle IPN in Umbria è 72,8, al Nord 104,5, al Centro 127,5 e al Sud 78,5.

Esaminando poi l'incidenza della spesa di ciascun comparto locale (AR, AL, SPL) rispetto al totale della spesa dei Soggetti Pubblici Locali nei due sotto periodi 2000-2002 e 2007-2009 (cfr. Figura 2.2), l'Umbria risulta tra le regioni con il peso maggiore della spesa effettuata dalle AL sul totale (41,7 per cento in media nel 2000-2002 e 37,6 per cento in media nel 2007-2009) e tra quelle con il peso meno elevato della spesa delle AR.

Figura 2.2 - SPA - Distribuzione della spesa totale del comparto locale (AR, AL, SPL) per livello di governo (medie 2000-2002 e 2007-2009; valori percentuali)

Regione	media 2000-2002				media 2007-2009			
	AL	AR	SPL	Totale	AL	AR	SPL	Totale
Piemonte - Pie	37,7	46,7	15,6	100,0	33,3	45,0	21,8	100,0
Valle d'Aosta - VdA	19,3	67,0	13,6	100,0	19,2	56,7	24,1	100,0
Lombardia - Lom	34,6	45,8	19,7	100,0	25,5	37,8	36,7	100,0
Veneto - Ven	35,2	46,9	17,8	100,0	28,3	44,1	27,6	100,0
Friuli Venezia Giulia - FVG	34,9	40,1	25,0	100,0	29,1	40,2	30,6	100,0
Liguria - Lig	42,8	34,9	22,3	100,0	28,7	32,7	38,6	100,0
Emilia-Romagna - RER	32,8	40,6	26,6	100,0	27,5	36,2	36,4	100,0
Toscana - Tos	39,1	40,5	20,4	100,0	36,7	42,0	21,3	100,0
Umbria - Umb	41,7	45,2	13,2	100,0	37,6	43,3	19,1	100,0
Marche - Mar	40,6	46,4	12,9	100,0	34,2	47,5	18,3	100,0
Lazio - Laz	42,1	36,3	21,6	100,0	37,5	30,2	32,3	100,0
Abruzzo - Abr	39,3	46,8	13,8	100,0	33,1	51,1	15,8	100,0
Molise - Mol	38,0	52,5	9,5	100,0	40,6	53,3	6,1	100,0
Campania - Cam	38,1	47,5	14,4	100,0	35,9	49,6	14,5	100,0
Puglia - Pug	36,0	54,8	9,2	100,0	33,0	57,3	9,7	100,0
Basilicata - Bas	37,8	53,9	8,3	100,0	36,8	52,1	11,1	100,0
Calabria - Cal	32,2	58,5	9,3	100,0	31,3	59,2	9,5	100,0
Sicilia - Sic	32,0	58,8	9,3	100,0	29,5	57,3	13,2	100,0
Sardegna - Sar	31,8	52,5	15,7	100,0	36,7	44,0	19,3	100,0
P. A. di Trento - PAT	29,5	45,7	24,7	100,0	23,0	47,9	29,1	100,0
P. A. di Bolzano - PAB	25,0	62,3	12,8	100,0	21,1	55,9	23,0	100,0

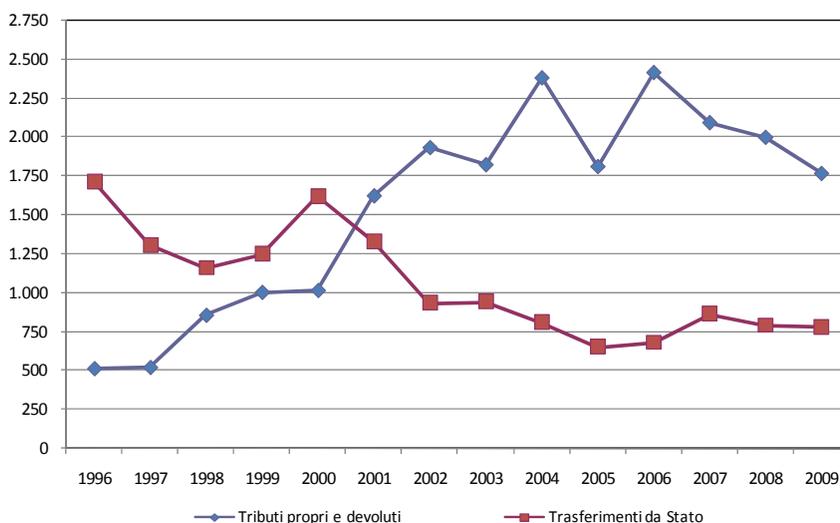
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

A tale riguardo, sembra emergere nelle regioni del Centro un maggior protagonismo delle AL nel processo di spesa a livello locale. Prendendo infatti i dati dell'Umbria, della Toscana e delle Marche si evidenzia, sia nel periodo 2000-2002 che nel 2007-2009, un peso superiore alla media nazionale della spesa delle AL e un corrispondente minor peso della spesa delle AR; sembra quindi essersi registrato in queste regioni un processo più spinto che altrove di decentramento della spesa pubblica sul livello locale. Estendendo l'analisi all'Emilia-Romagna si evidenzia anche in questa regione un peso inferiore alla media nazionale della spesa delle AR; al contrario delle regioni centrali (Umbria inclusa) in questa regione si è però anche realizzato un forte processo di societizzazione, come mostra il peso molto rilevante della spesa dei SPL già dal periodo 2000-2002. Un fenomeno analogo si è verificato in Liguria però a partire dal periodo 2007-2009, mentre in Umbria e nelle due regioni contermini il fenomeno, se pur in crescita, resta ancora al di sotto delle regioni del Nord.

Passando all'analisi del decentramento sul versante delle entrate, e in particolare esaminando il *trend* delle entrate da tributi propri e devoluti e da trasferimenti dallo Stato (cfr. Figura 2.3), per le AR e AL si evidenzia in Umbria dal 1996 al 2009 un aumento complessivo dei tributi propri e devoluti (che passano da 512,72 a 1.764,21 euro pro capite) del 244,1 per cento, mentre i trasferimenti statali diminuiscono nello stesso periodo del 54,5 per cento, passando da 1.714,60 a 779,97 euro pro capite.

Rispetto al livello nazionale, rappresentato nella Figura 1.4, si riscontra in Umbria un ritardo di circa due anni nel "sorpasso" tra le entrate derivanti da Tributi propri e quelle dovute ai trasferimenti. In termini assoluti, il livello di entrate pro capite derivante da trasferimenti in Umbria supera quello nazionale di circa 110 euro (nel 2009, le entrate pro capite da trasferimenti in Italia ammontano a 669,23 euro). Tuttavia, l'aumento dei tributi propri e devoluti in Umbria è più elevato dell'aumento riscontrato dalla media nazionale così come superiore è la riduzione subita dai trasferimenti. Si evidenzia quindi un percorso di rapido recupero sul versante dell'autonomia finanziaria dei livelli di governo locali, anche se per l'Umbria – probabilmente in relazione alla sua ridotta dimensione territoriale – si manifesta, rispetto alle regioni del Nord, una maggiore esigenza di perequazione dal Centro.

Figura 2.3 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL¹⁰ nella Regione (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

¹⁰ Cfr. nota Figura 1.4.

Come risulta dalla Figura 2.3, l'andamento dei flussi di cassa delle entrate in Umbria registra alcuni "picchi" e "anomalie" dovute, per quanto riguarda i Trasferimenti e con riferimento al periodo 1999-2001, all'"effetto sisma", mentre le oscillazioni nei Tributi nel periodo 2003-2007 si devono ai ritardi da parte dello Stato nel versamento di cassa alle AR e AL. In realtà, questo fa riflettere sull'effettiva natura dei Tributi propri, dato che ancora la gestione effettiva del tributo avviene sostanzialmente a livello centrale.

3. La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali (SPL)

I servizi pubblici locali riguardano comparti molto eterogenei tra loro, ma che si contraddistinguono per il ruolo decisivo dell'intervento pubblico e per la natura locale dello stesso. Storicamente la maggior parte di essi (trasporti pubblici locali, servizio idrico, gestione dei rifiuti urbani, distribuzione del gas e servizi di cura per la prima infanzia) sono stati erogati direttamente dal settore pubblico, per poi passare a forme di affidamento a soggetti privati soprattutto per la loro caratteristica di configurarsi compatibili con un'economia di mercato, accompagnati da un'opportuna regolazione volta a garantire il raggiungimento di adeguati standard di efficienza e qualità del servizio.

Mercati efficienti dei servizi pubblici locali possono non solo migliorare la qualità offerta, ma anche avere ricadute positive sulla competitività e lo sviluppo dei sistemi economici locali (cfr. Biehl, 1991). Inoltre, per alcuni di questi servizi (acqua, impianti fognari, trasporti, ecc.) il grado di efficienza – insieme alla spesa pubblica per questi erogata – svolge un ruolo rilevante nel determinare la produttività aggregata e la crescita del prodotto pro capite (cfr. Aschauer, 1989; 2000). Il processo è iniziato in Italia tra il 1994 e il 1999 e sono state emanate diverse riforme relativamente ad alcuni dei principali servizi pubblici locali (trasporti pubblici locali, servizi idrici, gestione dei rifiuti urbani e distribuzione di gas).

A livello regionale, si è rilevato che i miglioramenti più sensibili sui Servizi pubblici locali si sono registrati prevalentemente al Nord e in misura più contenuta al Centro. Nel Mezzogiorno il sistema è rimasto in molti casi frammentato, maggiormente ancorato a gestioni di tipo pubblico e poco aperto alle sollecitazioni del mercato.

Per quanto riguarda l'Umbria, i soggetti pubblici che a livello locale (SPL) si occupano di gestire servizi pubblici e che sono stati rilevati nel 2009 sono 66 (compresi gli ATO, che dal 1° aprile 2009 sono stati soppressi, e gli ATI che dalla stessa data sono stati istituiti) e possono essere suddivisi in:

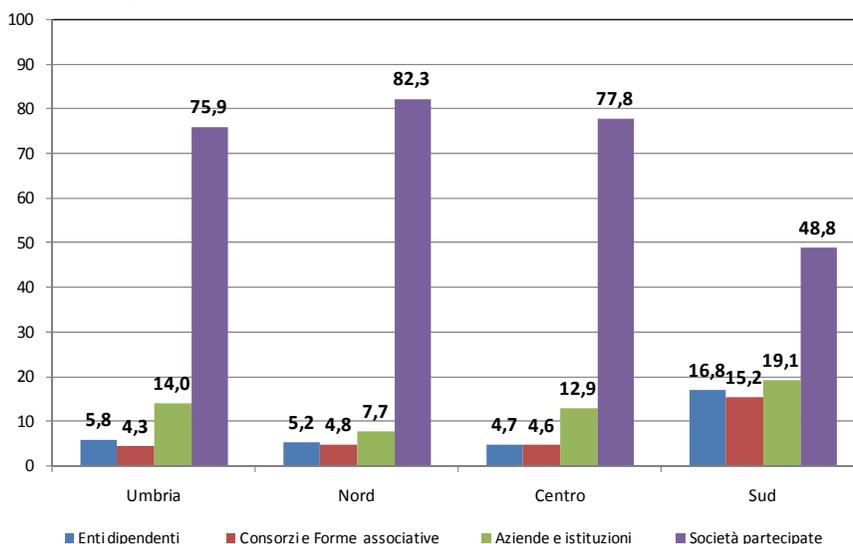
- 10 Enti dipendenti a livello regionale, per il settore turistico, per l'istruzione, per la sanità, per l'ambiente, per l'agricoltura, per la ricerca, per le pari opportunità, per la storia;
- 11 Consorzi, di cui 9 forme associative di livello regionale e 2 di livello sub-regionale. Gli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali), entro i quali i servizi idrici venivano svolti di norma da un unico gestore con sistemi industriali sostituiti sulla base del D.Lgs.152/2006, sono stati soppressi nel corso del 2009 e sono stati costituiti, nell'ambito della cosiddetta "riforma endoregionale", gli ATI

(Ambiti Territoriali Integrati, L.R.23/2007¹¹). 5 Aziende e Istituzioni (2 di livello regionale e 3 di livello sub-regionale)

- 40 società partecipate (14 a partecipazione regionale e 26 a partecipazione sub-regionale), di cui 32 per la gestione di pubblici servizi e 8 con attività diversa.

L'analisi della distribuzione della spesa totale dei SPL per categoria di ente, evidenzia come in Umbria nel periodo 2000-2009, il 75,9 per cento di tale aggregato è erogato dalle Società partecipate, seguite dalle Aziende e istituzioni con circa il 14 per cento (cfr. Figura 3.1). Tale dato è abbastanza omogeneo a quello del Nord e del Centro, mentre si discosta da quello del Sud dove è più marcata la presenza degli Enti dipendenti.

Figura 3.1 - Spesa totale dei SPL per categoria di ente (media 2000-2009; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Analizzando lo stesso aggregato di spesa per i singoli anni, dal 2000 al 2009, si conferma in Umbria l'evoluzione di importanza delle Società partecipate che, infatti, rappresentano i soggetti che maggiormente contribuiscono alla spesa dei SPL con una percentuale del 61,0 per cento

¹¹ Tale legge ha previsto l'istituzione degli Ambiti Territoriali Integrati (ATI) in capo ai quali vengono unificate le funzioni di più enti, consorzi e associazioni, conferenze e/o organismi comunque denominati, composti dai Comuni e/o partecipati dagli Enti locali, in materia di sanità, politiche sociali, Gestione dei Rifiuti Urbani, Servizio Idrico Integrato e turismo.

circa nel 2000 fino ad arrivare a circa l'81 per cento nel 2009. Si assiste quindi, analogamente al resto del Paese, al fenomeno della societizzazione, con la progressiva trasformazione di Aziende, Consorzi e Enti dipendenti in società a capitale pubblico o misto. Tale fenomeno, nel caso dell'Umbria, benché non sia di immediata lettura dall'analisi della sola evoluzione numerica degli enti (cfr. Figura 3.2), è invece molto più evidente quando si passa ad analizzare l'evoluzione della quota di spesa gestita dalle società rispetto alla totalità della spesa del comparto SPL (cfr. Figura 3.5).

Figura 3.2 - Classificazione per sottotipo dei SPL nella Regione (anni 2000-2009; unità)

Categoria Ente	SottoCategoria Ente	SottoTipo Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
Enti dipendenti	Enti dipendenti di livello regionale	Enti e Istituti regionali	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4		
		Agenzie regionali	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	
		Enti di promozione turistica di livello regionale	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
		Enti per il diritto allo studio universitario	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
		ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	6	
		Consorzi di bonifica	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
Aziende e istituzioni	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2	
		Aziende e istituzioni di livello regionale	Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
			Aziende speciali e municipalizzate	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Enti pubblici economici di livello sub-regionale	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
		Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	4	5	6	7	7	7	7	7	7	7	7	
	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	18	20	25	28	27	25	25	25	25	25	25	
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Totale complessivo			54	57	63	67	66	63	63	63	63	66		

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Un'analisi particolarmente significativa per comprendere l'evoluzione dell'universo dei SPL in Umbria, anche rispetto a quanto avviene nel resto del Paese, riguarda la distribuzione della loro spesa per macrosettori. In Umbria, nella media del periodo 2000-2009 (cfr. Figura 3.3) si evidenzia una "specializzazione" dei SPL nel macrosettore Attività produttive e opere pubbliche (40,4 per cento delle erogazioni nella media del periodo 2000-2009 rispetto al 15,2 per cento nel Nord e al 16,3 per cento del Centro); tale dato è influenzato anche dalla forte presenza nella Regione di aziende *multiutilities*, che, in base al criterio del settore prevalente, vengono classificate in tale settore; seguono la mobilità (23,2 per cento rispetto al 18,4 per cento del Nord e il 24,3 per cento del Centro).

I settori Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani – oggetto di approfondimento nelle sezioni successive – evidenziano dati di spesa pro capite inferiori a quelli del Nord e del Centro, e superiori rispetto al Sud. Questo è in parte da mettere in relazione con l'alta concentrazione di spesa nel settore Attività produttive e opere pubbliche all'interno del quale, come già detto, vengono classificate molte delle società *multiutilities* presenti in Umbria, alcune delle quali gestiscono anche servizio idrico e quello dei rifiuti urbani.

Da notare ancora il forte divario esistente dal punto di vista delle reti infrastrutturali, il cui dato medio nel Nord e nel Centro pesa molto di più rispetto all'Umbria. In particolare, per tale macrosettore, mentre in Umbria i SPL spendono 12,27 euro pro capite nella media 2000-2009, nel Nord tale cifra è pari a 345,82 euro pro capite e nel Centro a 166,42 euro pro capite.

Guardando all'evoluzione nel periodo 2000-2009, i settori dove la spesa pro capite dei SPL cresce di più sono il Servizio Idrico Integrato (SII) e la mobilità, seguite dalla Gestione dei Rifiuti Urbani (GRU).

La forte presenza in Umbria di società *multiutilities*, sembrerebbe dunque far emergere un modello di specializzazione dei SPL che tende a privilegiare di più l'aggregazione territoriale dei diversi soggetti rispetto a quella più specificamente settoriale.

Figura 3.3 - Spesa totale per macrosettori dei SPL (media 2000-2009; euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)

macrosettore	euro pro capite costanti				valori percentuali			
	Umbria	Nord	Centro	Sud	Umbria	Nord	Centro	Sud
Amministrazione Generale	1,9	2,3	2,3	0,2	0,0	0,2	0,3	0,1
Servizi Generali	0,0	7,3	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0
Conoscenza, Cultura e Ricerca	30,0	43,2	26,9	22,9	4,6	4,0	3,5	6,0
Servizio Idrico Integrato	81,5	99,5	118,0	61,2	11,6	9,2	15,3	16,1
Gestione dei Rifiuti Urbani	66,7	150,7	99,2	52,0	10,2	13,9	12,9	13,6
Ambiente e gestione del territorio	15,5	25,1	17,4	28,6	2,3	2,3	2,3	7,5
Sanità	34,3	26,9	28,7	7,6	5,4	2,5	3,7	2,0
Politiche sociali	2,7	27,9	2,1	1,5	0,4	2,6	0,3	0,4
Attività produttive e Opere pubbliche	261,8	158,2	124,1	105,3	40,4	14,6	16,1	27,6
Mobilità	156,9	194,3	184,8	92,0	23,2	18,0	24,0	24,2
Reti infrastrutturali	12,3	345,8	166,4	9,8	1,8	32,0	21,6	2,6
Totale	663,5	1.081,1	770,1	381,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Tale percorso, se da un lato potrebbe favorire la prossimità dei gestori dei servizi con l'ambito locale e quindi una maggiore "visione d'insieme" delle problematiche dei diversi territori, dall'altro potrebbe in parte ostacolare nel tempo un compiuto processo di sviluppo "industriale" dei gestori dei servizi stessi.

Un ulteriore elemento di riflessione sui SPL dell'Umbria riguarda la relazione tra il loro grado di autonomia finanziaria, intesa come quella parte delle entrate che deriva dai ricavi delle vendite di beni e servizi, e la quota di spesa dei SPL rispetto alla spesa del comparto locale.

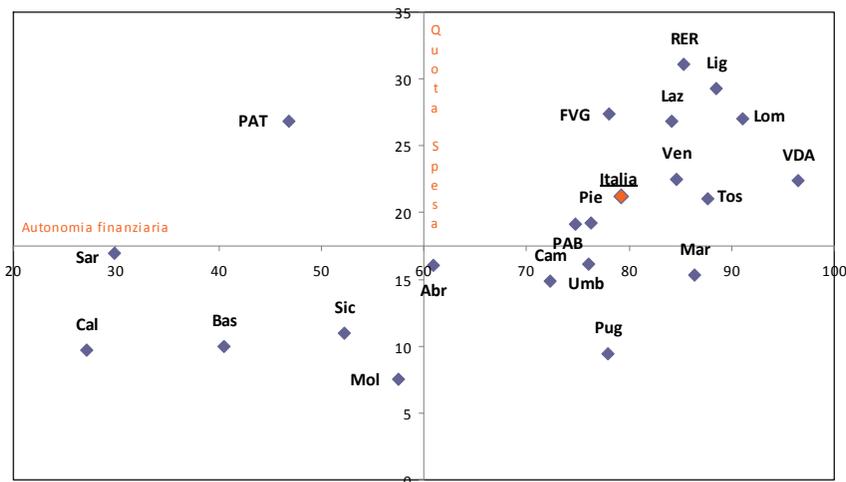
In tale modo è possibile valutare se all'autonomia finanziaria, derivante dalla sostituzione dei trasferimenti pubblici con entrate derivanti dalla gestione, sia seguita o meno un aumento della quota di spesa erogata direttamente dai SPL.

L'analisi è effettuata a partire da un grafico (cfr. Figura 3.4) che posiziona le varie regioni su 4 quadranti, laddove nel quadrante in alto a destra sono posizionate le regioni (per lo più le regioni del Nord) con maggior autonomia finanziaria e maggior spesa effettuata dai SPL.

Nel quadrante in alto a sinistra si trova la Provincia Autonoma di Trento (che presenta quindi una bassa autonomia finanziaria ma un'elevata quota di spesa dei SPL); nel quadrante in basso a sinistra si colloca una buona parte delle regioni del Sud, che dunque presentano una bassa autonomia finanziaria e bassa quota di spesa dei SPL (nelle regioni del Sud più del 50 per cento della spesa del comparto locale è effettuata dalla AR).

Nel quadrante in basso a destra si trovano le regioni che presentano un'alta autonomia finanziaria ma una quota di spesa dei SPL non particolarmente elevata, tra cui le Marche e l'Umbria, che non si discostano molto in termini di spesa, né da alcune regioni del Nord (Piemonte e Provincia Autonoma di Bolzano) né dalla Toscana.

Figura 3.4 - Autonomia finanziaria¹² e peso della spesa sul comparto locale¹³ dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Analizzando l'evoluzione nel periodo 2000-2009, si registra in primo luogo per quanto riguarda l'Umbria – in analogia con quanto avviene nel resto d'Italia – un forte aumento tanto del grado di autonomia finanziaria quanto della quota di spesa effettuata dai SPL. In Umbria si assiste ad un sostanziale recupero rispetto ai valori medi nazionali del grado di autonomia finanziaria (nel 2009 è pari all'83,3 per cento rispetto all'83,7 per cento nazionale) mentre più lento, rispetto al dato medio del paese, appare l'incremento della quota di spesa dei SPL sul totale; in tal caso anzi, pur in presenza di un consistente aumento nella regione, si registra un allontanamento dal valore medio.

L'andamento nel tempo quindi fa emergere per tutto il Paese una maggiore velocità nel processo di conseguimento dell'autonomia finanziaria del complesso dei SPL rispetto al corrispondente aumento della loro quota di

¹² Calcolata come rapporto tra la Vendita di beni e servizi e la somma dei Trasferimenti dalla PA percepiti dai SPL e del totale della Vendita di beni e servizi.

¹³ Calcolato come rapporto tra la spesa dei SPL e quella del comparto locale totale (AR, AL e SPL).

spesa sul totale del comparto locale. Il percorso virtuoso immaginato con il fenomeno del decentramento dei servizi dalla Pubblica Amministrazione locale verso aziende e società e il conseguente passaggio dei servizi pubblici locali a gestioni più “industriali”, sembra ancora non essere definitivamente compiuto, data l’ancora forte dipendenza sul versante della spesa da parte del settore pubblico in molte aree del Paese.

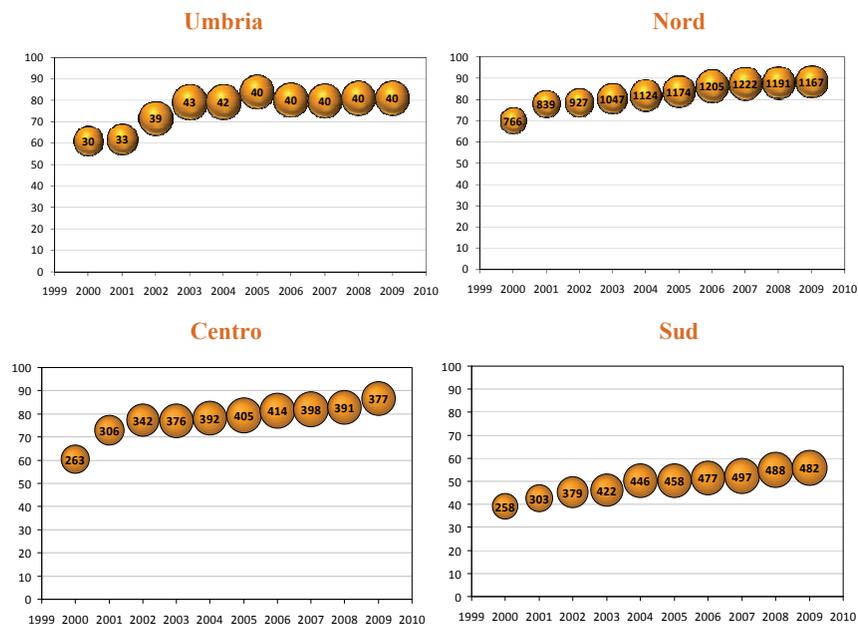
Se da un lato in Umbria i SPL, in dieci anni, recuperano in termini di autonomia finanziaria così tanto da potersi assimilare ai SPL del Nord, dall’altro non mostrano, invece, una altrettanto chiara e decisa dinamica di crescita dei livelli di spesa e ciò in ragione di una ancora forte incidenza al loro interno di gestori in cui l’ingerenza pubblica è sicuramente più forte e questo determina una minore reattività e propensione alla spesa dell’intero comparto. Nel 2009 in Umbria le Aziende e istituzioni e gli Enti dipendenti pesano ancora, in termini di spesa, sull’intero comparto SPL, il doppio (16,0 per cento) di quanto le stesse due categorie di enti pesino al Nord (8,5 per cento).

Distinguendo tra l’evoluzione della spesa in conto corrente e quella in conto capitale dei SPL, va per altro evidenziato che mentre la prima aumenta in misura considerevole nel periodo 2000-2009, la seconda tende a diminuire. Ciò porterebbe a ritenere che in Umbria non sia aumentata in modo significativo la propensione ad investire dei SPL, nonostante il “recupero” nel grado di autonomia finanziaria. Questo elemento va valutato tenendo però presente che il valore pro-capite della vendita di beni e servizi del totale dei SPL in Umbria risulta costantemente inferiore nel periodo 2000-2009 a quello del Nord e del Centro, e che quindi i margini di guadagno e quindi di reinvestimento degli utili dei SPL umbri, sembrerebbero inferiori a quelli delle due ripartizioni di riferimento. All’interno del processo di decentramento delle funzioni e del progressivo passaggio dalla gestione della spesa locale dalle PA ai SPL, un elemento piuttosto importante è dato infine dal processo di societizzazione (la trasformazione di Enti dipendenti, Aziende e Consorzi in società di capitali a partecipazione pubblica locale o mista) dei SPL avvenuta negli anni dal 2000 al 2009. Esso trae origine nell’esigenza di una maggiore autonomia gestionale e finanziaria per il raggiungimento di obiettivi di razionalizzazione dei costi e di maggiore economicità.

Tale fenomeno, in linea generale, ha interessato in modo più marcato le regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud. Analizzando la Figura 3.5, infatti, si evidenzia che la quota di spesa dei SPL generata dalle Società per Azioni nel 2009 è prossima al 90 per cento nel Nord e superiore all’85 per cento nel Centro, mentre nel Sud essa risulta pari al 55,0 per cento.

L'Umbria, con una quota pari all'81,0 per cento, si avvicina ai valori della sua ripartizione di riferimento, anche se è ancora un po' distante dal dato del Nord.

Figura 3.5 - Evoluzione del processo di Societarizzazione¹⁴ dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali e numero di Società)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In termini di evoluzione nel tempo del peso della spesa delle Società per Azioni si registra – come già si è visto in precedenza per alcuni rilevanti fenomeni del decentramento e della societarizzazione – un notevole incremento nelle regioni del Nord, nel Centro e anche in Umbria nel periodo 2000-2009. Anche nel Sud, peraltro, la quota di spesa delle Società per Azioni rispetto al totale dei SPL cresce sensibilmente, mantenendo però nel tempo una certa distanza dai valori del resto d'Italia. In estrema sintesi, per il complesso dei SPL, l'Umbria – coerentemente con quanto avviene riguardo a molti fenomeni economici e sociali – si trova in una situazione assimilabile a quella del Centro-Nord, anche se il passaggio della gestione dei servizi pubblici locali, dalle Pubbliche Amministrazioni locali ai SPL (e, al loro interno, il conseguente fenomeno

¹⁴ Calcolato come rapporto tra la spesa totale dalle Società e quella dei SPL. Dimensione ed etichetta delle bolle sono determinate dalla numerosità delle Società.

della societizzazione) è avvenuta in lieve ritardo rispetto alle due ripartizioni di riferimento.

Benché la situazione e l'evoluzione dei SPL, come si vedrà nei due approfondimenti che seguono, è piuttosto diversificata a seconda del settore economico, si può comunque cogliere, come già menzionato, un tratto comune e che, come si vedrà nel prosieguo, influenza fortemente l'analisi: la tendenza a sviluppare società *multiutilities* che diversificano in ambito locale la propria offerta di servizi pubblici.

PARTE II - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SETTORE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione

Negli ecosistemi naturali l'acqua viene continuamente utilizzata, purificata e riciclata. L'ecosistema antropizzato, nel quale gli esseri umani esercitano la loro azione e pressione sulla risorsa acqua, necessita di un apposito sistema di opere che interagiscono tra loro (opere di captazione, di trattamento, di adduzione nella rete idrica, di distribuzione, di raccolta delle acque reflue, di depurazione e di scarico) atte a:

- garantire a cittadini e imprese la disponibilità di risorse idriche adeguate in un'ottica di tutela della risorsa e di economicità di gestione;
- incoraggiare e favorire il risparmio, il risanamento e il riuso della risorsa idrica.

In Italia, con l'entrata in vigore della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (cd. Legge Galli), si è avviato un complesso ed articolato processo finalizzato ad ottenere una riorganizzazione territoriale e funzionale del "Servizio Idrico Integrato" (SII), inteso come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e di distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. In particolare la Legge 36/1994 ha previsto – al fine di superare la frammentarietà delle gestioni conseguendo adeguate dimensioni gestionali - una riorganizzazione dei **servizi idrici** mediante l'aggregazione degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni in modo associato nell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO). Ad esso - che comunque costituisce espressione degli Enti locali facenti parte dello stesso ambito – vanno trasferiti i compiti e poteri in materia di servizio idrico spettanti agli Enti locali.

La Regione Umbria, in attuazione della legge 36/1994, ha emanato la L.R.43 del 1997, con la quale sono stati delimitati 3 ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico: ATO 1, comprendente 38 comuni della provincia di Perugia (comprensori dell'Alto Tevere, Trasimeno, Perugino, Assisiate e Media valle del Tevere), l'ATO 2, comprendente i 32 comuni della provincia di Terni e l'ATO 3, relativa ai restanti 22 comuni della provincia di Perugia ricadenti nei comprensori di Foligno, Spoleto e della Valnerina.

Essi costituivano l'autorità di ambito individuata in forma consortile tra i Comuni e le Province compresi nel medesimo ambito territoriale, dotata di personalità giuridica pubblica, con funzioni di:

- ricognizione di tutte le opere esistenti;

- programmazione e organizzazione del Servizio Idrico Integrato (SII);
- scelta della forma di gestione del servizio;
- affidamento della gestione del servizio;
- controllo del servizio.

La L.R.43/1997 prevedeva quindi che l'ATO affidasse a un unico gestore il Servizio Idrico Integrato, e il **gestore** a sua volta doveva provvedere:

- all'erogazione del SII, costituito dall'insieme dei servizi idrici di captazione, trattamento, adduzione e distribuzione dell'acqua per uso civile ed industriale;
- al collettamento delle acque reflue domestiche, industriali ed urbane provenienti da insediamenti civili e assimilati (fognature nere e miste);
- alla gestione degli impianti di depurazione a servizio delle reti fognarie, nel rispetto dei livelli di efficienza, efficacia ed economicità previsti dal D.P.C.M. 4 marzo 1996.

La disciplina nazionale della gestione del SII è stata successivamente rivista dal D.Lgs.152/2006, relativo alle norme in materia ambientale, in particolare nella Parte terza, sezione III. Essa ha di fatto confermato l'impianto normativo già esistente in Umbria, prevedendo la nascita delle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale in ciascun ambito territoriale delimitato dalla competente Regione.

L'Autorità in questione deve esercitare tutte le competenze in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa, mediante la redazione di un **piano d'ambito**, la programmazione e la realizzazione di acquedotti, fognature, impianti di depurazione e altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica.

In particolare, l'articolo 142 prevedeva, come già stabilito in Umbria dalla L.R.43/1997, che gli Enti locali, attraverso l'Autorità di ambito, svolgessero le funzioni di organizzazione del SII, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo. In base all'articolo 148 della suddetta legge, l'Autorità d'ambito era una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun Ambito Territoriale Ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli Enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche.

La Regione Umbria, con la L.R.23/2007, nell'ambito della riforma del sistema amministrativo regionale e locale, ha rideterminato gli ambiti ottimali istituendo gli ATI – in capo ai quali vengono unificate le funzioni di più enti, consorzi, associazioni, conferenze e/o organismi comunque

denominati composti dai Comuni e/o partecipati dagli Enti locali – competenti in maniera di sanità, politiche sociali, Gestione dei Rifiuti Urbani, Servizio Idrico Integrato, turismo. I territori sottostanti ad ogni ambito sono quelli già definiti per le aziende sanitarie locali. Gli ATI si configurano come forme speciali di cooperazione tra gli Enti locali, aventi personalità giuridica, autonomia regolamentare, organizzativa e di bilancio, che assolvono, tra l'altro, a tutte le funzioni previste dal vigente codice Ambientale (D.Lgs.152/2006).

In particolare rappresentano l'autorità di ambito per la gestione del SII, al quale è demandata l'adozione del Piano d'ambito, la scelta del modello gestionale e l'affidamento del servizio. La Regione Umbria ha quindi anticipato di fatto – come ha sancito con propria sentenza il T.A.R. dell'Umbria – la soppressione degli ATO successivamente prevista dalla disciplina statale con la L.191/2009, laddove si stabilisce che, decorso un anno dalla data di entrata in vigore della legge, vengano soppresse le Autorità d'ambito territoriale e le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle stesse, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

Ai sensi dell'articolo 17 della L.R.23/2007, il Consiglio Regionale con delibera 274/2008 ha definito i quattro ambiti territoriali degli ATI.

L'ATI 1 comprende 15 comuni dell'Alta Valle del Tevere e l'ATI 2, che comprende 24 comuni della provincia di Perugia (comprensori del Perugino, dell'Assisiatese e della media valle del Tevere), hanno sostituito l'ATO 1. L'ATI 4 sostituisce l'ATO 2 e quindi comprende i 32 Comuni della Provincia di Terni, mentre l'ATI 3 sostituisce l'ATO 3, comprendendo sempre i 22 Comuni della Provincia di Perugia dei comprensori di Foligno, Spoleto e della Valnerina.

La gestione del Servizio Idrico Integrato all'interno di ogni ATI è stata affidata, tramite una convenzione, a dei gestori unici all'interno di ciascun ambito; in particolare gli ATI 1, 2 e 4 hanno scelto l'affidamento ordinario della gestione integrata del servizio a Società per Azioni, mentre l'ATI 3 ha scelto l'affidamento a una società interamente a capitale pubblico nella modalità *in house*.

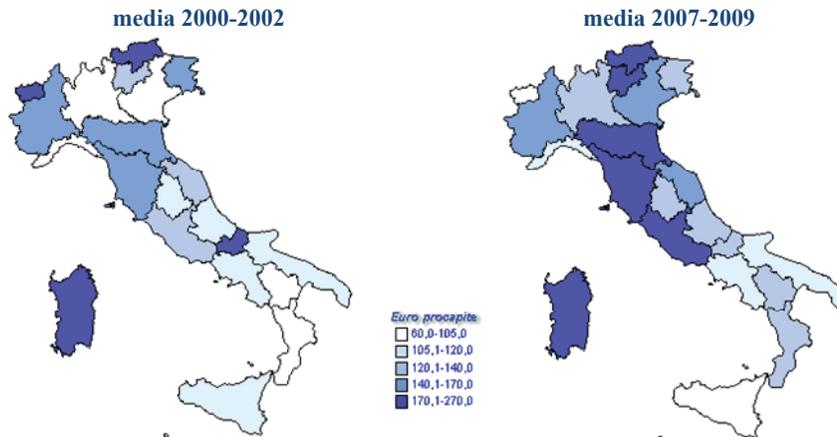
5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

La gestione del Servizio Idrico Integrato rappresenta uno dei più importanti servizi pubblici locali, anche per il ruolo centrale che la risorsa acqua assume nel determinare il livello di benessere dei cittadini. Come descritto nel Capitolo 4, in seguito a profonde modifiche normative il settore è stato attraversato negli ultimi quindici anni – soprattutto a partire dal 2000 – da una trasformazione nella gestione dello stesso, in particolare nel passaggio da una gestione diretta delle pubbliche amministrazioni locali a una caratterizzata dalla presenza di società pubbliche o miste. È interessante analizzare la portata di tali modifiche sulle risorse finanziarie destinate al settore, sia con riferimento all'evoluzione della spesa che con riferimento alle entrate. Ma tali dati vanno messi in relazione anche con l'evoluzione del grado di efficienza ed efficacia del servizio, misurando quindi se vi sia stata un'evoluzione positiva dei principali indicatori. Le modifiche intervenute hanno riguardato tutte le regioni italiane, con intensità e con risultati non totalmente omogenei; all'interno di tale processo va analizzata la situazione dell'Umbria e la sua evoluzione nel tempo.

Osservando la spesa totale del SPA per il Servizio Idrico Integrato, così come emerge dalla Figura 5.1, risulta che in Umbria essa passa da una media di 108,24 euro pro capite spesi nel periodo 2000-2002 a una media di 128,33 nel periodo 2007-2009. Nel periodo 2000-2002 tra le regioni del Centro-Nord solo Lombardia (101,59 euro), Veneto (82,71 euro) e Liguria (104,93 euro) presentano valori medi inferiori a quelli dell'Umbria; nel periodo 2007-2009 la spesa pro capite media dell'Umbria risulta tra le più basse del Centro-Nord: solo Valle d'Aosta (61,34 euro), Lombardia (128,27 euro) e Liguria (11,43 euro) presentano valori inferiori.

In generale, tra i due periodi presi in considerazione, si riscontra un aumento della spesa più accentuato nelle regioni del Centro-Nord – che già partiva da livelli superiori – che in quelle del Sud, dove in alcuni casi essa rimane sostanzialmente stabile (Campania, Puglia e Sardegna) e in altri casi si riduce (Molise e Sicilia).

Figura 5.1 - SPA - Spesa totale per il Servizio Idrico Integrato (medie 2000-2002 e 2007-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

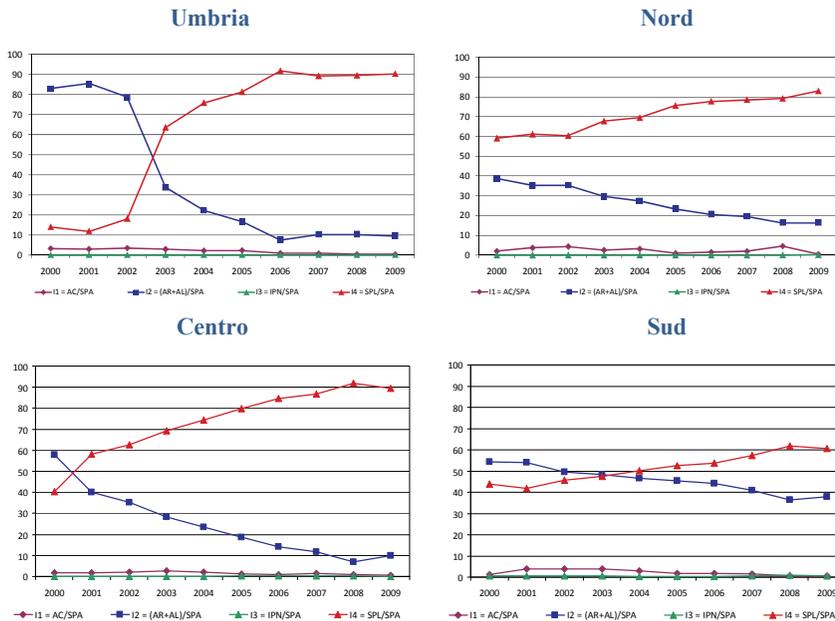
Guardando all'evoluzione temporale, nel 2009 l'Umbria, tra le regioni del Centro, è quella con il livello di spesa meno elevata (117,65 euro pro capite) e, rispetto a ciò che spendeva nel 2000 (112,80 euro pro capite), si evidenzia come sia arrivata a tale livello con una dinamica piuttosto lenta (l'incremento, tra i due periodi, è appena del 4,3 per cento). In molte altre regioni la spesa totale SPA per tale settore dal 2000 al 2009 è invece cresciuta in misura considerevole: ad esempio, guardando alle regioni limitrofe, in Toscana essa aumenta nel periodo 2000-2009 del 42,7 per cento, nelle Marche del 28,4 per cento. Peraltro, distinguendo tra la spesa corrente e quella in conto capitale, in Umbria si rileva che dal 2000 al 2009 la spesa corrente non aumenta in modo considerevole, mentre quella in conto capitale tende persino a ridursi. Nelle altre regioni si assiste ad un discreto aumento della spesa corrente e anche, ma in misura notevolmente inferiore, a un incremento della spesa in conto capitale. Il fenomeno, per quanto riguarda l'Umbria, va comunque valutato alla luce del sottodimensionamento di cui risentono i dati di spesa CPT imputati al settore (SII) a causa della presenza nell'universo dei SPL umbri, di alcune società *multiutilities* che, in ragione dell'applicazione del criterio di prevalenza, sono completamente assegnate ad altri settori benché in parte si occupino comunque della gestione del Servizio Idrico Integrato.

Altro elemento da sottolineare è la presenza nell'evoluzione della spesa totale di due picchi positivi che avvengono rispettivamente, nel 2003 – anno di chiusura del primo esercizio finanziario nel quale si assiste al primo grande passaggio dalla gestione pubblica diretta del servizio idrico

a quella mediante società partecipate – e nel 2006, anno in cui c'è un secondo “salto” nella distribuzione della spesa tra Pubblica Amministrazione e SPL.

L'analisi della spesa totale del SPA per livelli di governo nel periodo 2000-2009 (cfr. Figura 5.2), mostra che sia in Umbria sia nelle ripartizioni (Nord, Centro e Sud) la quota di spesa delle AC e delle IPN non supera il 5 per cento, evidenziando quindi come la gestione del Servizio Idrico Integrato avvenga tipicamente a livello locale.

Figura 5.2 - Indicatori di decentramento per il Servizio Idrico Integrato (anni 2000-2009; valori percentuali)¹⁵



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

¹⁵ Sono stati individuati i seguenti indicatori di decentramento:

- $I_1 = AC/SPA$, definito come il rapporto percentuale tra la spesa totale del livello di governo Amministrazioni Centrali e la spesa totale del Settore Pubblico Allargato;
- $I_2 = (AR+AL)/SPA$, quota percentuale della spesa totale dei livelli di governo Regionali e Locali rispetto alla spesa del SPA;
- $I_3 = IPN/SPA$, definito come rapporto percentuale tra la spesa delle Imprese Pubbliche Nazionali e quella del SPA;
- $I_4 = SPL/SPA$, definito come rapporto percentuale della spesa totale dei Soggetti Pubblici Locali su quella del SPA.

Passando all'analisi per livelli di governo locali e sui relativi fenomeni di societizzazione, si noti come nel Nord la quota di spesa dei SPL è sempre superiore alla quota di AR+AL e tale differenza aumenta a partire dal 2002; in Umbria, al Centro e al Sud invece la quota di spesa dei SPL è inizialmente più bassa di quella delle AR+AL per poi superarla.

In Umbria il "sorpasso" avviene nell'esercizio finanziario 2003, e da quel momento fino al 2007 la quota di spesa dei SPL aumenta velocemente e nello stesso modo si riduce quella di AR+AL, mentre dal 2007 al 2009 tale rapporto si stabilizza. La spesa dei SPL rappresenta nel 2009 circa il 90 per cento della spesa totale del SPA, percentuale che è piuttosto in linea con quella delle altre regioni del Centro ma superiore di ben 6,8 punti percentuali, a quelle delle regioni del Nord.

Il recupero dell'Umbria, rispetto alle ripartizioni considerate, è particolarmente significativo se si considera che all'inizio del periodo (cfr. Figura 5.2) la quota di spesa di AR+AL in Umbria è molto più elevata (ben 82,9 per cento) e la quota di spesa gestita dai SPL è la più bassa (13,9 per cento).

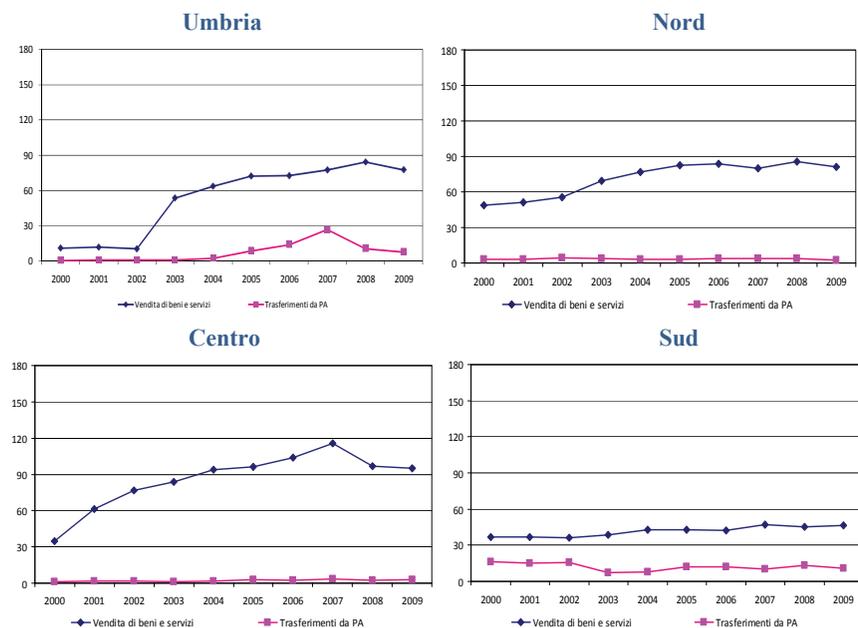
Nel Sud si riscontra rispetto alle altre ripartizioni, anche nel settore idrico, la minor quota di spesa del SPL e la più elevata percentuale di spesa di AR+AL con una forbice che negli ultimi due anni si attesta intorno ai 24 punti percentuali.

I dati mostrano quindi che il processo di decentramento e societizzazione nel settore del Servizio Idrico Integrato si è mosso in tutto il Paese, in particolare, a iniziare dal 2002, anche se partendo da situazioni differenziate, con un Nord in cui nel 2000 il processo di trasformazione della gestione del SII, da esclusivamente pubblica a mista, era già piuttosto avanzato. L'evoluzione è stata meno sensibile nel Sud, dove tutt'ora permangono quote rilevanti di spesa generate direttamente dalla PA. In questo contesto l'Umbria, che partiva da una situazione caratterizzata da una forte prevalenza di spesa della PA locale, ha sorpassato velocemente non solo le altre regioni della sua ripartizione di riferimento ma anche il Nord. Mettendo in relazione i dati della figura 5.1 con quelli della figura 5.2 va evidenziato che nelle ripartizioni del Centro e del Nord il processo di societizzazione ha portato ad un incremento della spesa pro capite – anche e soprattutto di quella corrente – mentre in Umbria è rimasta sostanzialmente stabile; tale fenomeno si deve non solo ad una dinamica più contenuta della spesa corrente ma anche ad una riduzione di quella in conto capitale soprattutto negli ultimi tre anni del decennio (cfr. Figura 5.1).

Per quel che concerne il versante delle entrate, che permette quindi di evidenziare la struttura di finanziamento della gestione del Servizio Idrico

Integrato, l'Umbria conferma (cfr. Figura 5.3) anche in questo settore, nel periodo 2000-2009 – in analogia con quanto avviene nel Centro-Nord - un forte aumento delle entrate derivanti dalla vendita di beni e servizi. Si passa, in particolare, dagli 11,10 euro pro capite del 2000 ai 77,73 del 2009; nel Nord – dove, si è visto in precedenza, il processo di trasferimento da gestioni esclusivamente pubbliche a quelle “miste” era già avvenuto prima del 2002 – si passa dai 48,92 euro del 2000 ai 81,36 del 2009, mentre nel Centro si passa dai 34,62 euro pro capite del 2000 ai 94,86 del 2009 (un dato notevolmente superiore a quello dell'Umbria).

Figura 5.3 - SPL - Evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA nel Servizio Idrico Integrato¹⁶ (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il salto dei flussi di entrate derivante dalla gestione caratteristica avviene in Umbria a partire dal 2003, ovvero in coincidenza del periodo in cui avviene il passaggio dal sistema esclusivamente pubblico a quello

¹⁶ La Banca dati CPT non dispone della distribuzione settoriale delle entrate. Al fine di evidenziare quanto le aziende operanti nel settore si finanzino con fondi propri e quanto con Trasferimenti provenienti dalla PA, è stato necessario ricostruire le entrate del settore tramite una stima *ad hoc*, ipotizzando che, per i SPL, la distribuzione settoriale delle entrate segua quella della spesa non consolidata erogata dagli enti.

“misto”. Per quanto riguarda i trasferimenti in Umbria dal 2000 al 2009 sono leggermente aumentati (da 0,56 a 7,93 euro pro capite) con un picco di 26,90 euro pro capite nel 2007.

Complessivamente, quindi, il livello di entrate pro capite dell’Umbria è superiore a quello del Nord (anche se di livello pressoché identico è il valore delle Vendite di beni e servizi) ma inferiore a quello del Centro, dove è più elevato il livello di entrate derivanti dalla Vendita di beni e servizi.

Sempre con riferimento ai dati finanziari del settore del Servizio Idrico Integrato in Umbria e alla sua evoluzione nel corso del tempo, si può mettere in relazione – in analogia a quanto fatto nel capitolo 3 (cfr. Figura 3.4) – il grado di autonomia finanziaria (intesa come quanto delle entrate dei SPL è rappresentato da ricavi delle Vendite di beni e servizi) con la quota di spesa degli stessi SPL sul totale della spesa locale.

In tale modo è possibile valutare se all’autonomia finanziaria, derivante dalla Vendita di beni e servizi per la gestione del Servizio Idrico Integrato, sia derivato o meno un aumento della quota di spesa erogata direttamente dai SPL.

In particolare, come già detto, la quota di entrate da Vendita di beni e servizi nel settore del Servizio Idrico Integrato rappresenta in Umbria una percentuale molto alta in tutto il periodo 2000-2009, anche se in misura lievemente inferiore alle quote riscontrabili nel Nord che nel Centro. Riguardo la quota di spesa effettuata dai SPL sul totale della spesa locale, nel settore del Servizio Idrico Integrato essa parte da valori piuttosto bassi – e notevolmente inferiori ai livelli del Nord e del Centro – nel 2000 per divenire poi superiore al dato del Centro e a quello del Nord. In particolare, nel 2009 essa rappresenta oltre il 90 per cento della spesa locale, mentre nel Nord non supera l’83 per cento e nel Centro si ferma poco sopra l’89 per cento.

Quindi, mentre nel totale dell’universo dei SPL si è rilevata una situazione che vedeva in Umbria un grado di autonomia finanziaria piuttosto elevato e crescente nel tempo, a cui non seguiva però una corrispondente crescita del peso della spesa dei SPL sul totale, nel SII sembra emergere una situazione diversa.

Gli SPL hanno mantenuto infatti tra il 2000 ed il 2009 un forte grado di autonomia finanziaria, senza però raggiungere il livello delle ripartizioni del Nord e del Centro, ma hanno anche fortemente aumentato la quota della spesa da essi generata rispetto al totale della spesa locale, superando in questo settore anche quella del Nord e del Centro. In questo contesto, occorre però ricordare che la spesa totale del SPA in Umbria è cresciuta meno di quella delle ripartizioni del Nord e del Centro (cfr. Figura 5.1).

Oltre ai dati di natura finanziaria, come detto in premessa, è importante verificare gli indicatori che misurano il livello di efficacia ed efficienza del Servizio Idrico Integrato, rinvenibili dalle Banca dati dell'Istat, a partire dal SIA – Sistema Indagini sulle Acque (cfr. Figura 5.4).

Figura 5.4 - Servizio Idrico Integrato: principali indicatori di struttura (anno 2008)

		Umbria	Sud	Centro-Nord	Italia
Approvvigionamento idrico-potabile	Acqua potabilizzata (mc per abitante)	14,1	50,4	48,4	49,1
	Acqua prelevata (mc per abitante)	130,2	151,7	152,5	152,2
	Acqua potabilizzata/acqua prelevata (%)	10,8	33,2	31,7	32,2
Indicatori Obiettivi di Servizio	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (%)	67,8	60,3	71,9	67,9
	Quota di abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario (%)	64,7	53,1	58,4	56,5
Fognatura - Popolazione con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria (%)		10,8	50,6	49,3	49,8

Fonte: ISTAT- SIA

Per quanto riguarda l'approvvigionamento idropotabile, l'Umbria presenta una quantità di acqua potabilizzata per abitante decisamente inferiore al dato medio nazionale e a quello delle due macro ripartizioni; tale dato è dovuto in gran parte dalle caratteristiche idro-geologiche del territorio umbro, dov'è disponibile una maggiore quantità di acque sotterranee, che in linea di massima hanno una qualità migliore tale da non richiedere, di norma, processi di potabilizzazione.

Peraltro anche il prelievo di acque per abitante risulta inferiore in Umbria rispetto al dato medio nazionale, incidendo quindi anch'esso sulla conservazione e quindi sulla disponibilità delle risorse idropotabili.

Passando all'analisi degli indicatori utilizzati per gli Obiettivi di Servizio, un primo indicatore è quello relativo alla percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale che considera i flussi di acqua potabile che attraversano la rete di distribuzione comunale. La differenza tra l'acqua erogata e quella immessa nella rete può dipendere da diversi fattori, tra cui i principali sono l'esistenza di grandi quantità destinate ad usi pubblici che non vengono misurate (e quindi contabilizzate nell'acqua erogata) e dagli sfiori di serbatoi dove l'acqua disponibile superai la capacità di contenimento in particolari periodi dell'anno o in particolari momenti della giornata. Ma tra le cause possono esserci anche furti e prelievi abusivi dalla rete oltre che perdite delle condotte.

Dai dati Istat risulta che tale valore in Umbria è pari al 67,8 per cento nel 2008, un dato inferiore a quello del centro nord ed anche a quello medio nazionale.

Analizzando l'andamento nel tempo, esso resta sostanzialmente stabile in Umbria rispetto al valore del 1999 (67,9 per cento); tale fenomeno si riscontra anche per la stragrande maggioranza delle regioni italiane: il valore dell'Italia passa dal 67,5 del 1999 al 67,9 per cento del 2008, quello delle regioni del Centro-Nord nello stesso periodo va dal 71,2 per cento al 71,9 per cento. Sembra quindi che il passaggio dal sistema totalmente pubblico ante 2002 a quello attuale – che ha comportato, come visto in precedenza, rilevanti modifiche nella struttura e nella composizione dei flussi finanziari di entrata e di spesa – non abbia avuto invece particolari influenze su tale indicatore segnalando quindi una bassa *performance* in termini di riduzione degli sprechi e dispersioni nel sistema di distribuzione dell'acqua.

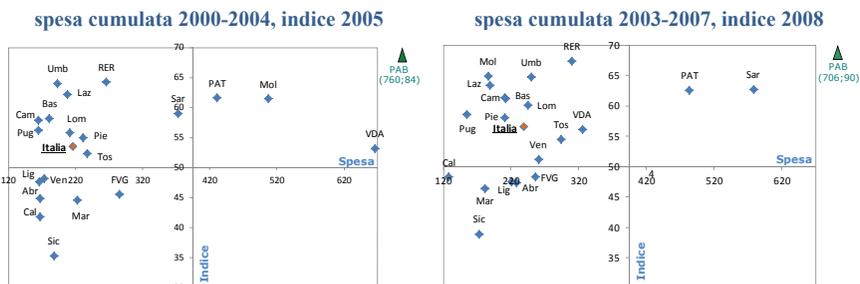
Per quanto riguarda la quota di popolazione equivalente servita da depurazione (dati Istat) va rilevato che in Umbria tale percentuale (64,7 per cento) è superiore sia al valore nazionale (56,5 per cento) sia a quello del Centro-Nord (58,4 per cento), e che, rispetto a tale misura, la *performance* del Servizio Idrico Integrato Umbro è inferiore solo a quella del Trentino-Alto Adige, dell'Emilia-Romagna e del Molise.

Per quanto riguarda l'evoluzione nel tempo, in Umbria dal 2005 al 2008 si è registrato un incremento di quasi il 2 per cento, minore sia del dato italiano – che è aumentato di quasi il 5 per cento – che del dato del Centro-Nord (+4,6 per cento).

Secondo una rilevazione Istat, le famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua in Umbria, nel 2009 sono il 9,0 per cento rispetto all'11,0 per cento del totale nazionale e il 7,3 per cento del Centro-Nord. Va rilevato che nel 2002, l'anno in cui avviene il passaggio nella gestione del Servizio Idrico Integrato nella nostra regione da un sistema interamente pubblico a uno misto tale percentuale era piuttosto più alta, pari al 13,5 per cento.

Un elemento di particolare interesse per valutare l'evoluzione della gestione del Servizio Idrico Integrato consiste nel mettere in relazione i dati sull'evoluzione dei flussi finanziari di spesa, in conto corrente (cfr. Figura 5.5) e in conto capitale (cfr. Figura 5.6) di fonte CPT, con gli indicatori disponibili.

Figura 5.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione¹⁸ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali, ISTAT-SIA

Da questa analisi non sembra quindi particolarmente evidente la correlazione tra livelli di spesa (soprattutto quella in conto capitale) con il valore dell'indicatore.

L'Umbria si trova in una situazione in cui ad una spesa non particolarmente elevata rispetto a molte regioni del Centro-Nord si accompagna un valore dell'indicatore abbastanza positivo. Questo risultato va però considerato tenendo conto che per il Servizio Idrico Integrato esso dipende dall'indicatore utilizzato. Infatti, risultato non del tutto analogo potrebbe ottenersi scegliendo di confrontare i livelli di spesa cumulata con la percentuale di perdite in rete, dove l'Umbria presenta valori meno positivi nell'indicatore rispetto alla media italiana.

Benché l'osservazione dei soli dati finanziari non sia del tutto in grado di "spiegare" l'evoluzione dei fenomeni presi in considerazione, induce comunque a ritenere che l'Umbria presenti in questo settore una situazione complessivamente migliore della media delle regioni italiane, pur se non mancano ritardi da superare e criticità a cui porre rimedio.

Probabilmente, la realizzazione di un sistema gestionale che vede da tempo in Umbria la presenza di ambiti ottimali che hanno affidato – anche se in forme diverse – la gestione ad un unico soggetto del servizio, può avere almeno in parte influenzato la buona posizione rispetto ai principali indicatori analizzati.

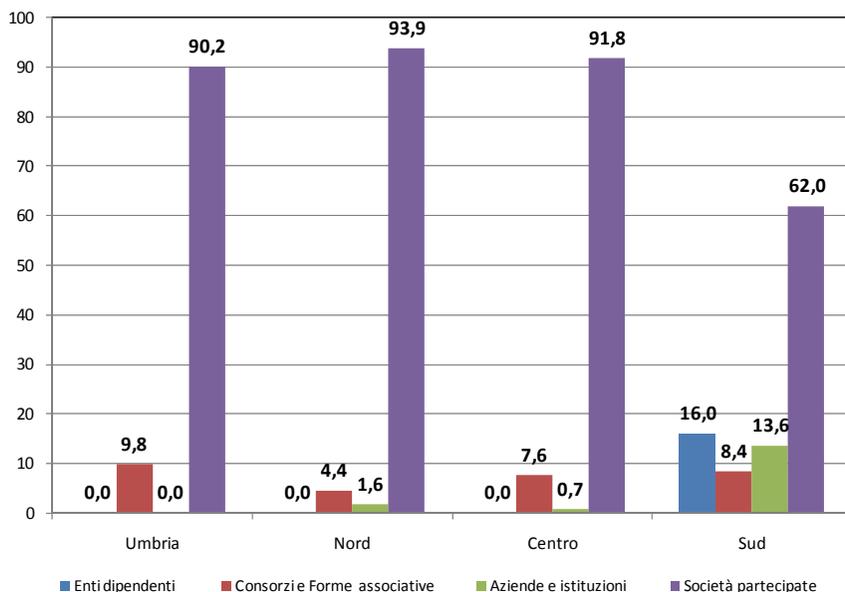
Rispetto all'analisi della spesa dei SPL è infine interessante analizzare come essa si ripartisca tra le varie forme giuridiche e ciò al fine di evidenziare il grado di evoluzione verso la societizzazione delle diverse realtà territoriali; la spesa totale per il Servizio Idrico Integrato per categorie di enti, mostra che in Umbria, nella media del periodo 2000-

¹⁸ Cfr. nota alla Figura 5.5.

2009, il 90,2 per cento di spesa è erogato dalla Società partecipate e da Consorzi e forme associative con il 9,8 per cento (cfr. Figura 5.7).

Tale dato è omogeneo, con quello del Nord e del Centro, mentre si differenzia da quello del Sud dove, come già detto in precedenza nel capitolo dedicato all'analisi sui SPL (cfr. Figura 3.1), si riduce la quota di spesa delle Società (64,4 per cento) a favore degli Enti dipendenti, Aziende e istituzioni e Consorzi e forme associative.

Figura 5.7 - Spesa totale per il Servizio Idrico Integrato dei SPL per categoria di enti (media 2000-2009; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

I Soggetti Pubblici Locali che operano nel settore idrico in Umbria al 2009 sono 11, di cui 3 sono Ambiti Territoriali Ottimali, 4 sono ATI¹⁹, uno è una forma associativa di livello sub-regionale e 3 sono società a partecipazione sub-regionale. Come già spiegato nel Capitolo 3, questo universo rappresenta i SPL che in Umbria si occupano esclusivamente del Servizio Idrico Integrato, non comprendendo quindi – per motivi di “classificazione” – alcuni soggetti multiservizio che comunque svolgono attività anche – ma non solo – in tale settore.

In particolare in tale universo non sono comprese né la società Valle Umbra Servizi (VUS SpA), società *multiutility* classificata come “Altre in

¹⁹ Nel 2009 solo 3 dei 4 ATI ha registrato entrate e spese

campo economico” interamente pubblica partecipata esclusivamente dai 22 comuni dell’ATI 3 che svolge attività anche nel settore dell’igiene urbana e nella distribuzione/vendita del gas, né l’ASM di Terni, classificata anch’essa come “Altre in campo economico” e che partecipa alla SII SpA che è uno dei principali gestori specializzati (cfr. Figura 6.1) nel settore del Servizio Idrico Integrato.

Figura 5.8 - Classificazione per sottotipo²⁰ dei Soggetti Pubblici Locali operanti nel Servizio Idrico Integrato nella Regione²¹ (anni 2000-2009; unità)

Categoria Ente	SottoCategoria Ente	SottoTipo Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	6
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi costituiti e/o partecipati da province e/o comuni	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale per la gestione di pubblici servizi		1	2	3	3	3	3	3	3	3
Totale complessivo			4	5	6	7	7	7	7	7	7	10

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

²⁰ Nel sottotipo Ente ATO (Ambito Territoriale Ottimale) sono ricompresi gli ATI.

²¹ Nella banca dati CPT, nel caso della regione Umbria, sono stati imputati al Servizio Idrico Integrato solo i gestori specializzati, mentre non afferiscono a tale settore i gestori che, pur svolgendo parte della loro attività nel SII, operano come aziende *multiutilities*.

6. I principali gestori del servizio nella Regione

Prima di fotografare e descrivere singolarmente i principali gestori del SII (cfr. Figura 6.1), va ricordato che in conseguenza delle disposizioni normative di settore (L.36/1994 e L.R.43/1997) ispirate a principi di razionalizzazione di integrazione e unitarietà, il Servizio Idrico Integrato in Umbria è stato inizialmente riorganizzato sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali (ai Comuni e alle Province ricompresi in ciascun ATO le norme hanno attribuito il compito, oltre che di organizzare il Servizio Idrico Integrato, anche di costituire le Autorità di Ambito). Successivamente la Regione dell'Umbria, con L.23 del 9 luglio 2007, ha previsto l'istituzione degli ATI che, per quanto riguarda il Servizio Idrico Integrato, svolgono le funzioni di Autorità di Ambito Territoriale Ottimale previste dal Codice Ambientale (D.Lgs.152/2006 e successive modifiche o integrazioni).

Figura 6.1 - Spesa totale dei principali gestori²² del servizio nella Regione (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)

Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ATO Umbria 1	0,12	0,42	1,19	0,57	0,66	0,71	0,63	0,89	3,91	1,95
ATI (Ambito Territoriale Integrato) 2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,72
Umbra Acque SpA	0,00	0,00	0,00	51,25	46,73	50,33	57,34	66,34	70,71	56,99
Servizio Idrico Integrato - S.I.I. SCpA	0,00	0,30	0,29	25,35	31,66	36,97	89,45	47,78	39,51	40,88
A.M.A.N. SCpA Azienda Multiservizi Amerino-Narnese	0,00	0,00	4,40	0,82	1,35	2,05	2,36	1,77	2,21	1,47
Totale	0,12	0,72	5,89	78,00	80,40	90,06	149,78	116,78	116,35	104,02
<i>Percentuale sul totale Servizio Idrico Integrato</i>	<i>0,8%</i>	<i>5,1%</i>	<i>35,4%</i>	<i>97,1%</i>	<i>93,4%</i>	<i>91,1%</i>	<i>94,4%</i>	<i>97,0%</i>	<i>98,5%</i>	<i>98,0%</i>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Al di là degli aspetti già trattati nel Capitolo 4, in questi ambiti territoriali, sino al 2002, il servizio era gestito in maniera disaggregata, in gran parte – come emerge anche dai dati CPT esaminati nel Capitolo 5 – direttamente dalle Amministrazioni Locali; il processo di riorganizzazione dei servizi ha visto privilegiare a partire dal 2002 la scelta della societizzazione nella gestione del Servizio.

In particolare, l'ATO 1 ha affidato nel 2002 la gestione del servizio idrico alla società Umbra acque Spa (che aveva raggruppato il ramo idrico delle aziende presenti nel territorio quali Conap SpA, Sogepu SpA, Cesap SpA, TSA SpA e SIA SpA).

²² In tabella sono riportati solo i gestori specializzati nel SII, non sono quindi comprese i gestori multiservizi che comunque, anche se in modo parziale, operano nel settore. Inoltre non sono stati inseriti 2 ATO e 3 ATI poiché nel 2009, primo e parziale anno di attività, non hanno registrato né entrate né spese.

L'ATO 2 nel 2001 ha affidato la gestione del servizio idrico alla SII SCpA (composta per il 51,0 per cento dai 32 comuni dell'Ambito Territoriale Ottimale, per il 24,0 per cento dall'ASM Terni SpA e dall'AMAN SpA, per il 25,0 per cento dall'Umbriadue Scarl.).

L'ATO 3, la cui gestione del servizio idrico era svolta dall'ASM di Foligno e dalla ASE di Spoleto (azienda speciale trasformata in SpA), nel 2001, con l'esigenza di individuare un unico gestore, ha individuato una società per azioni consortile a prevalente capitale pubblico locale Valle Umbra Servizi ScpA costituita con la partecipazione dei soggetti aziendali ASM e ASE SpA.

Come già accennato nel Capitolo 4, è presente una differenziazione all'interno del modello di societizzazione scelto dai 3 ATO operanti in Umbria; l'ATO 1 e l'ATO 2 hanno scelto l'affidamento in gestione ordinario del Servizio Idrico Integrato, l'ATO 3 ha affidato invece il servizio *in house*.

Tale modello è stato mantenuto anche dagli ATI:

- l'ATI 1 e 2 hanno mantenuto come gestore del Servizio Idrico Integrato Umbra acque SpA (stesso gestore dell'ATO 1), gestendo unitariamente i contratti di affidamento validi e in essere al momento dell'istituzione degli ATI stessi e assumendo unitariamente ogni decisione attinente la programmazione e la gestione della risorsa idrica, nonché la determinazione della tariffa unica ed i rapporti con il gestore unico;
- l'ATI 3, ha mantenuto la gestione del Servizio idrico in modalità *in house* con la società VUS SpA (trasformatasi nel 2008 in SpA), società *multiutility*²³ interamente pubblica partecipata esclusivamente dai 22 Comuni dell'ATI 3. Tale affidamento, in deroga alle modalità di affidamento ordinario, è stato motivato in base alle norme che stabiliscono che “per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta *in house* e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano”;

²³ Cfr. nota figura 6.1

- l'ATI 4, il cui territorio è sovrapponibile a quello dell'ATO 2, ha mantenuto come gestore la SII SCpA.

Quindi le due maggiori società specializzate nella gestione del Servizio Idrico Integrato in Umbria sono dunque la Umbra Acque SpA e la Servizio Idrico Integrato ScpA. Esse rappresentano oltre l'80 per cento della spesa pro capite del settore idrico in Umbria e oltre il 90 per cento della spesa dei Soggetti Pubblici Locali del settore nella regione, al netto delle *multiutilities*.

Per quel che riguarda in particolare Umbra Acque SpA, essa nasce il 14 dicembre 2002 per effetto dei già ricordati processi di aggregazione dei diversi gestori (CESAP SpA, CONAP SpA, SIA SpA, SOGEPU SpA, TSA SpA) presenti all'interno del territorio.

Nei 39 comuni degli ATI 1 e 2, che coprono una superficie di circa 4.300 chilometri quadrati, Umbra Acque SpA fornisce il Servizio Idrico Integrato a una popolazione di circa 500 mila abitanti, pari a circa 230 mila utenze. Ogni giorno Umbra Acque SpA distribuisce in media 90 mila metri cubi di acqua e ne depura 140 mila. Utilizza e provvede alla manutenzione di circa 7 mila chilometri di acquedotti, 3.500 chilometri di condotte fognarie, 140 stazioni di acquedotto, 161 di depurazione e di fognatura, e gestisce 170 impianti di depurazione.

Il capitale sociale di Umbra Acque SpA attualmente è di 15,5 milioni di euro, distribuito per il 60,0 per cento tra soggetti pubblici (con il Comune di Perugia titolare della quota di maggioranza del 33,3 per cento) e per il 40,0 per cento tra soggetti privati (ACEA SpA). Il fatturato complessivo del 2009 è stato pari a 55,30 milioni di euro e il bilancio di esercizio si è chiuso con un utile di 1,87 milioni di euro.

I dipendenti sono 341, per il 66,0 per cento operai, il 9,6 per cento per cento da quadri e impiegati direttivi e il restante 24,4 per cento da impiegati. Le politiche di stabilità occupazionale e fidelizzazione perseguite dall'azienda e giustificate dall'elevato livello di specializzazione richiesto per le attività di impresa, sono confermate dal fatto che tutto il personale assunto ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Umbra Acque SpA effettua in proprio:

- studi di fattibilità e progettazione di sistemi idrici e fognari;
- costruzione, gestione e manutenzione di impianti idrici, fognari e di depurazione;
- attività di contatto con la clientela per preventivi, contratti, vulture disdette;
- nuovi allacciamenti e attivazione dei servizi;
- installazione e rimozione contatori;

- letture contatori;
- fatturazione ed emissione bollette;
- gestione reclami;
- consulenze post-contatore;
- monitoraggio e ricerca delle perdite di rete;
- analisi di laboratorio;
- controlli di qualità.

La Servizio Idrico Integrato SCpA è una società consortile per azioni con prevalente capitale pubblico, costituita per la gestione del Servizio Idrico Integrato nel territorio della Provincia di Terni.

La SII SpA gestisce il servizio per l'ATO 2 fin dal 2001 e, in seguito alla riforma della L.R.23/2007, anche per l'ATI 4.

La scelta della società consortile SpA a prevalente capitale pubblico, è stata guidata essenzialmente dalla volontà di far esercitare agli Enti Locali la funzione di controllo e di indirizzo lasciando interamente alle imprese pubbliche e private consortili la gestione tecnica del servizio. Il tutto salvaguardando le maggiori strutture aziendali pubbliche esistenti (ASM e AMAN - ex Consorzio idrico dell'Amerino) per non disperdere le conoscenze e le professionalità presenti in loco ed acquisendo la necessaria esperienza e capacità imprenditoriale delle imprese private individuate mediante selezione pubblica.

Il Capitale sociale della Servizio Idrico Integrato SCpA, pari a 19,50 milioni di euro, è composto per il 51,0 per cento dai 32 Comuni dell'ATI 4, per il 24,0 per cento rispettivamente dall'ASM Terni SpA (18,0 per cento) e dall'AMAN SpA (6,0 per cento), ex Consorzio Idrico dell'Amerino, e per il 25,0 per cento dal socio privato Umbriadue Scarl.

La società gestisce oltre 124 mila utenze, di cui l'85,0 per cento di uso domestico. Nel 2010 conta 23 dipendenti di cui 2 dirigenti.

La SII gestisce le seguenti attività industriali:

- Impianti idrici Fognature Depurazione Opere di captazione: 61 sorgenti, 81 pozzi;
- Reti di adduzioni idropotabile: 700 km;
- Reti di distribuzione idropotabile: 2.300 km;
- Serbatoi: 247 (oltre 45 mila mc);
- Impianti di depurazione: 108;
- Reti fognarie: 900 km;
- Impianto di sollevamento fognario: 252.

Nel 2010 il valore della produzione è pari a 35,00 milioni di euro e si è incrementato di circa il 67 per cento dal 2003, per una quantità di acqua venduta pari a circa 15 milioni di mc.

I principali investimenti realizzati nel periodo 2000-2009 hanno riguardato:

- realizzazione acquedotti per 26,00 milioni di euro;
- realizzazione di fognature per 12,50 milioni di euro;
- realizzazione di impianti di depurazione per 13,00 milioni di euro;
- realizzazione di impianti idrici per 10,00 milioni di euro;
- realizzazione di impianti fognari per 800,00 mila euro;
- realizzazione del telecontrollo per 600,00 mila euro;
- realizzazione di nuovi contatori per 2,50 milioni di euro.

Nel medio termine la società ha previsto di completare investimenti concernenti il miglioramento delle funzionalità degli impianti idrici provinciali e l'implementazione degli stessi oltre alla realizzazione di opere per servire le zone sprovviste (circa 61 milioni di euro).

Le principali criticità riscontrate sono state la gestione degli impianti ereditati dalle diverse amministrazioni comunali, la gestione delle perdite degli acquedotti, la lotta all'abusivismo, la carenza di acqua in alcune zone della provincia durante i periodi estivi in cui cresce notevolmente la popolazione da servire, la gestione della crisi dell'alluminio e dell'arsenico nel territorio orvietano, la campagna contro le morosità.

L'**AMAN SCpA** è nata dalla trasformazione del Consorzio Intercomunale per l'approvvigionamento idrico dell'Amerino, ente costituito alla fine degli anni Cinquanta per rifornire di acqua di buona qualità i comuni di Alviano, Amelia, Giove, Guardea, Lugnano, Montecchio, privi di tale risorsa. L'esperienza maturata in quaranta anni di gestione di importanti impianti acquedottistici, ha consentito all'Azienda di poter rivestire un ruolo importante all'interno della SII ScpA.

Come ricordato in precedenza, il gestore del Servizio Idrico Integrato per l'ATI 3 dell'Umbria è la Valle Umbra Servizi SpA, società *multiutilities* che opera anche nel settore del gas e della Gestione dei Rifiuti Urbani. In particolare, il gruppo VUS è una realtà economica umbra fortemente radicata nel territorio, che eroga servizi pubblici nei comuni del comprensorio folignate, spoletino e della Valnerina ed è costituito dalla capogruppo Valle Umbra Servizi SpA e dalle aziende controllate VUSCOM, VUSGPL, Centro Ambiente, TREC. La VUS SpA serve un territorio di 2.200 km² e 152.311 abitanti per il servizio idrico, 121.944 per il servizio di fornitura del gas metano e 128.919 per quello di Gestione dei Rifiuti Urbani.

La VUS ha 386 dipendenti, di cui 257 operai, con un fatturato consolidato nel 2009 di circa 60 milioni di euro e gestisce le seguenti attività industriali:

- mezzi: 198;
- reti acqua: 2.910 km;
- reti fognature: 864 km;
- reti gas metano: 774 km;
- depuratori: 119;
- sorgenti, pozzi, serbatoi: 900;
- discarica: 1;
- selezione e compostaggio: 1;
- stazioni ecologiche: 6;
- stazione di trasferimento: 1;
- Volumi fatturati per il settore acqua: 12 milioni di mc;
- Volumi fatturati per il settore del gas metano: 90 milioni di mc;
- Volumi fatturati per la Gestione dei Rifiuti Urbani: 78.310.000 kg.

Per quanto riguarda il settore dell'acqua, la VUS SpA nel corso del 2010, dando attuazione al piano d'ambito del Servizio Idrico Integrato oltre che alle direttive individuate nel bilancio previsionale, ha continuato la realizzazione del piano di investimenti, rilevanti sia per numero che importo, reperendo le necessarie risorse finanziarie mediante la "bancabilità" dello stesso piano d'investimenti; il raggiungimento dell'equilibrio economico del Servizio Idrico Integrato si prevede solo a partire dall'anno 2015, la società, sulla base delle previsioni formulate, ritiene comunque di realizzare nel prossimo quinquennio perdite complessive contenute grazie all'effetto compensativo dei risultati degli altri servizi (fornitura gas e Gestione dei Rifiuti Urbani).

Tale possibilità di compensazione rappresenta una delle determinanti fondamentali nella scelta fatta dal comprensorio folignate-spoletino-Valnerina di costituire una società *multiutilities*.

Per concludere, un interessante spunto di analisi con riferimento alle diverse gestioni che operano nel territorio regionale è dato da alcuni indicatori di struttura rilevati nella "Relazione annuale al Parlamento dello Stato dei servizi idrici" presentata dalla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche. In particolare, per quanto riguarda l'Umbria, che come si è già visto nel Capitolo 5 presenta una situazione complessivamente superiore alla media nazionale, si nota che la gestione nella quale emerge in misura più consistente la problematica relativa alla quota di volume immesso in rete e non fatturato è quella dell'ambito ottimale che corrisponde agli ATI 1 e 2 (ex ATO 1), nel quale essa supera la media nazionale.

Figura 6.1.0 - SII: principali indicatori di struttura per ATO in Umbria (anno 2007)

	Volume immesso (mc)	Volume fatturato (mc)	% di volume non fatturato	Tariffa per 200 mc/anno *	Investimenti realizzati/investimenti previsti
ATO 1	58.804.587	30.917.019	47	1,5	86%
ATO 2	22.572.578	15.847.243	30	1,7	66%
ATO 3	14.710.119	11.063.772	25	1,5	100%
Media nazionale	5.308.459.533	3.327.722.489	37,3	-	56%

Fonte: Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - Anno 2009

*Costo unitario annuo iva compresa, valori pesati con la parità del potere di acquisto.

La quota di investimenti realizzati rispetto a quelli previsti è invece inferiore alla media regionale nell'ambito ottimale che corrisponde all'ATI 4, anche se il dato è comunque superiore alla media nazionale.

Il modello gestionale dell'Umbria, quindi, al netto di quanto già spiegato per quanto riguarda la situazione dell'ATI 3, nel quale il gestore del SII è una *multiutilities*, è adeguato alle previsioni della Legge 36/94. Il processo di riforma è stato complessivamente realizzato, come già spiegato nel capitolo 4, con la L.R.43/1997.

Come risulta anche dai rapporti al parlamento della Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche in Umbria:

- sono stati istituiti gli ambiti territoriali ottimali, ed in ognuno di essi si è dato vita al Servizio Idrico Integrato;
- tutti i comuni hanno aderito al Servizio Idrico Integrato e quindi la popolazione umbra che ne fa parte è pari al 100 per cento, rispetto ad una copertura nazionale del 66 per cento;
- tutti gli ambiti hanno elaborato il Piano d'ambito e i relativi programmi triennali d'investimento;
- in tutti gli ambiti territoriali è stato individuato un unico soggetto gestore.

7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

All'interno del quadro sostanzialmente positivo per il settore del Servizio Idrico Integrato che è stato descritto nei precedenti capitoli, non mancano elementi di criticità.

Un primo elemento critico per l'Umbria è prettamente di “contesto” ed è rappresentato dalla disomogenea dislocazione delle risorse idriche nel territorio regionale caratterizzata, infatti, dall'esistenza di vaste zone di territorio quasi prive di risorse idriche di buona qualità e quantità da destinare all'uso idropotabile, come ad esempio l'area del Perugino-Trasimeno o la Media Valle del Tevere da Deruta fino a Todi, e da zone molto ricche di acqua come l'area appenninica che si estende da Monte Cucco fino alla Valnerina. La domanda idropotabile, al contrario, presenta una distribuzione inversa: una forte concentrazione di popolazione, di turismo e di attività produttive nell'area centrale della regione a fronte di una bassa richiesta locale nelle zone appenniniche meno densamente popolate.

A tale disomogeneità si aggiunge, e in parte collega, un elemento di particolare criticità per l'Umbria sul piano dell'economicità ed efficienza d'uso della risorsa idrica; tale punto di debolezza è già stato evidenziato attraverso l'analisi degli indicatori di contesto (cfr. Capitolo 5) e più precisamente attraverso l'analisi della percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale, con l'evidenziazione di una situazione in termini di “sprechi” (cfr. Figura 6.1.0 – percentuale di volume non fatturato) in parte differenziata tra i diversi ambiti territoriali.

Per quanto riguarda gli strumenti di programmazione regionali, in materia di acque, i due principali sono il Piano di Tutela delle Acque (PTA), introdotto dal D.Lgs.152/1999, approvato dal Consiglio regionale con Delibera n. 357 del 1 dicembre 2009, e il Piano regionale regolatore degli acquedotti (PRRA), approvato dal Consiglio regionale con Delibera n.120 del 13 febbraio 2007.

Con tali strumenti la Regione Umbria dispone di un quadro conoscitivo e normativo di rilievo per tutelare e programmare l'uso delle risorse idriche regionali.

Gli indirizzi di programmazione si concentrano su due grandi obiettivi:

- il risparmio idrico, con riferimento sia al tema della riduzione dei consumi sia a quello delle perdite in rete;
- il tema della qualità delle acque e dei sistemi di depurazione.

In entrambi i casi, un fattore importante è dato dalle risorse disponibili per gli investimenti.

Per quanto riguarda il risparmio idrico, nella più generale ottica di tutela e di conservazione delle risorse che la Regione intende perseguire alla luce delle consapevolezze oggi acquisite sull'argomento, si collocano le politiche mirate all'uso ottimale del patrimonio idropotabile, politiche che costituiscono i principi informativi del Piano Regolatore Regionale degli Acquedotti (PRRA), nell'ottica del cosiddetto "consumo consapevole".

Come si è detto in precedenza, il tema è particolarmente sentito in Umbria dato il livello ancora non del tutto soddisfacente nel rapporto tra acqua erogata sul totale dell'acqua immessa.

A tale riguardo, fermo restando l'importanza di sollecitare e promuovere in tutte le sedi e a tutti i livelli un atteggiamento responsabile e rispettoso di quello che costituisce un prezioso bene collettivo, un punto cruciale per la massimizzazione del risparmio idrico è individuato nella gestione del servizio, sede in cui possono essere collocati i principali strumenti tecnici di conoscenza e di relativo controllo dei consumi.

La Regione Umbria ha approvato, in tal senso, a marzo 2011 un Regolamento di attuazione della L.R.5/2006 sul "risparmio idrico" nel settore idropotabile.

L'obiettivo per i prossimi tre anni è quello di non superare la soglia del 30 per cento di dispersione di acqua per arrivare al 20 per cento nei prossimi sei anni.

A tal fine gli ATI dovranno occuparsi della verifica e certificazione del bilancio idrico annuale di Ambito nonché ad integrare il disciplinare, già stipulato con i Gestori, inserendo l'obbligo per gli stessi di ottemperare alle misure previste nel regolamento e a modificare il sistema tariffario per incentivare le utenze private ad applicare le misure individuate per il risparmio idrico. Dovrà essere previsto uno sconto, pari o superiore al 20 per cento, per gli utenti privati che adottano le misure di contenimento del consumo, nonché le misure da adottare in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi in ordine alla diminuzione delle perdite.

In particolare, si prevede di applicare al gestore del Servizio Idrico Integrato che non raggiunga entro 4 anni dall'entrata in vigore del regolamento (e che non lo mantenga negli anni successivi) l'efficienza del bilancio idrico, una penale pari al 30,0 per cento del costo del volume di acqua non fatturata eccedente la soglia di efficienza del bilancio.

I proventi derivanti dall'applicazione della penale verranno riversati in un apposito fondo da costituire, che sarà finalizzato agli investimenti per la riduzione delle perdite in rete.

In particolare, tra gli oneri imposti a carico dei gestori, c'è la stesura di un bilancio idrico annuale per il controllo della gestione e della sua evoluzione, in cui siano ricompresi anche una rilevazione permanente,

efficiente e controllabile delle perdite e di tutti i consumi, la realizzazione e la manutenzione del rilievo digitale delle reti con modalità che ne consentano costantemente la conoscenza dello stato e la simulazione del funzionamento.

Relativamente al contenimento del consumo da parte dell'utenza privata, sarà richiesta ai cittadini l'applicazione di erogatori o acceleratori di flusso ai rubinetti di lavelli e docce, l'installazione di miscelatori di acqua e di fotocellule o pulsanti per l'apertura e chiusura dei rubinetti, l'installazione di cassette per il water a doppio scomparto o con tasto di stop, l'impiego di elettrodomestici a basso consumo idrico, l'eliminazione di perdite interne, l'installazione di impianti a goccia per ridurre i consumi di irrigazione, il recupero di acqua piovana, ecc.

Queste azioni a cui deve provvedere il privato con l'incentivazione tariffaria sono rese obbligatorie entro 24 mesi dall'entrata in vigore del regolamento, sia per le utenze del settore pubblico (scuole, uffici comunali, ecc,) sia nel settore privato ad uso pubblico (bar, alberghi).

Inoltre, poiché sono stati individuati tra gli usi impropri della risorsa idrica destinata ad uso idropotabile l'irrigazione di orti e giardini, il riempimento di piscine, il lavaggio di automezzi, le fontane ad uso ornamentale senza impianti di ricircolo, la pulizia delle strade e il lavaggio di fosse biologiche, nel Regolamento si stabilisce che i nuovi strumenti urbanistici comunali devono prevedere la realizzazione di "reti duali" per permettere l'utilizzazione di acqua anche non potabile e apposite aree per l'installazione di vasche o cisterne per la raccolta di acqua piovana.

Per quanto riguarda il tema della qualità delle acque e dei sistemi di depurazione, si procederà all'emanazione di appositi regolamenti in materia di scarichi, aree di salvaguardia dei punti di captazione delle acque destinate al consumo umano e utilizzazione agronomica del digestato proveniente da impianti di produzione di biogas alimentati da biomasse e/o effluenti di allevamento.

Il PTA, inoltre, prevede che entro il 2015 gli agglomerati ricadenti nelle aree classificate "sensibili" siano serviti da impianti di depuratori dotati di trattamento terziario (per l'abbattimento del fosforo e dell'azoto). In tal senso saranno previste azioni per garantire una copertura fognaria adeguata degli agglomerati con impianto finale di depurazione, oggi non sempre assicurato. Si tratta di una operazione che assumerà tratti diversi a seconda della effettiva disponibilità di risorse finanziarie.

Proseguiranno intanto alcuni interventi in corso e verranno avviati gli interventi sul depuratore di Perugia (Pian della Genna) e sulla depurazione dell'agglomerato di Todi, nonché il primo intervento finalizzato alla

raccolta e depurazione delle acque reflue degli agglomerati circumlacuali del lago Trasimeno.

Nel corso del 2011, saranno individuate soluzioni definitive ai recenti fenomeni di inquinamento delle falde acquifere registrati nelle aree di Marsciano e di Bettona. Si tratta di un percorso che è già stato avviato e che, in stretto collegamento con tutti gli attori del territorio, dovrà definire interventi sull'impiantistica e sulle modalità operative dei produttori che consentano di porre rimedio al *trade-off* tra attività zootecniche e sostenibilità ambientale, tenendo conto che in Umbria questo principio non può essere messo in discussione.

Nella gestione di un'impresa che fornisce servizi di pubblica utilità ad elevata intensità di capitale, come il SII, il tema del finanziamento degli investimenti assume un'importanza predominante. Gli affidatari, non essendo proprietari delle reti, hanno in genere un capitale proprio piuttosto ridotto. Fermo restando il principio generale previsto dalla Legge 36/1994, le risorse per gli investimenti, come già sottolineato, rappresentano un elemento fondamentale delle politiche di compiuta realizzazione degli obiettivi in materia di acque previsti dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale. Nell'ambito degli strumenti della programmazione delle politiche di coesione la Regione Umbria ha stipulato tre specifici Accordi di programma Quadro nel 2004, nel 2005 e nel 2007 relativi alla "Tutela delle acque e alla gestione integrata delle risorse idriche", che comportano complessivamente investimenti per circa 66,80 milioni di euro, comprensivi anche del cofinanziamento dei soggetti gestori, volti:

- alla tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei, anche ai fini dell'approvvigionamento idropotabile;
- alla riduzione dell'inquinamento degli stessi, in attuazione delle disposizioni nazionali e comunitarie;
- ad assicurare il soddisfacimento dei fabbisogni idrici nell'intero territorio regionale, fornendo risorse di idonea qualità nell'ottica del consumo consapevole, incentivando la riduzione del consumo e il riutilizzo delle acque reflue depurate;
- alla razionalizzazione della gestione delle risorse idriche.

La complessiva percentuale di realizzazione al 31 dicembre 2010 dei primi due accordi è superiore all'85 per cento, mentre il terzo accordo presenta una percentuale di realizzazione ancora bassa.

Inoltre, con la nuova Programmazione dei FAS la Regione Umbria ha previsto una specifica linea di azione relativa a investimenti per la realizzazione di opere di approvvigionamento idrico e per la raccolta e il trattamento di acque reflue da realizzare a cura delle Autorità d'ambito.

La previsione iniziale di investimento era pari a circa 44 milioni di euro ma, in seguito alle criticità legate alle successive riprogrammazioni del Cipe sul FAS, la dotazione finanziaria dovrà essere rivista e gli interventi rimodulati. Alla data del 15 maggio 2011 non è ancora stata pubblicata la deliberazione del Cipe che consente la successiva proposta regionale di rimodulazione delle risorse.

Riguardo ai problemi del co-finanziamento pubblico la situazione si configura quindi critica. I ritardi e le incertezze dovuti alla mancata copertura finanziaria derivante dai contributi pubblici – oltre che effettive difficoltà nella realizzazione delle opere – rischiano di compromettere le previsioni dei Piani d'Ambito, rendendo necessarie stime più conservative oppure facendo un più esteso ricorso alla copertura tariffaria. È evidente, d'altra parte, che trasferire il finanziamento delle opere previste ma non realizzate sulla quota privata (e quindi in definitiva, sulle tariffe), altera l'equilibrio economico-finanziario dei Piano d'Ambito e ne può compromettere l'effettiva realizzazione e la "bancabilità".

Infine, tra le criticità generali – quindi non riferibili alla sola realtà dell'Umbria - va annoverata anche l'instabilità normativa a cui si è accennato nel Capitolo 4, che priva il sistema bancario e finanziario dei necessari punti di riferimento. I potenziali finanziatori non appaiono propensi a concedere crediti a gestori destinati a trasformarsi significativamente nell'arco di un paio d'anni, né ad entrare in un mercato in attesa di pronunciamenti giurisprudenziali che chiariscano la legittimità degli assetti previsti da leggi regionali o di specifiche strutture tariffarie deliberate dalle Autorità di Ambito.

PARTE III - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione

La filiera produttiva dei rifiuti derivanti dalle attività umane (sia *domestiche*, ovvero i rifiuti urbani, sia *economiche*, ovvero i rifiuti speciali, a loro volta suddivisibili in pericolosi e non pericolosi), è composta da molteplici attività tra loro interdipendenti che comprendono le fasi della raccolta, del trasporto, del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti stessi. Più a valle, nella filiera, possono essere ricomprese attività caratterizzate da importanti ricadute a livello ambientale come la possibilità di produzione di energia attraverso la termovalorizzazione. La Gestione dei Rifiuti Urbani (GRU) è quindi una problematica particolarmente complessa, che coinvolge aspetti molto diversi, di carattere non solo strettamente tecnico e ambientale ma anche economico, sociale e sanitario.

Il quadro normativo di riferimento comunitario in materia ha avuto negli ultimi venti anni una progressiva evoluzione, basata su un sistema di regole chiave, con particolare riferimento alla classificazione dei rifiuti in base alla loro natura e pericolosità, nonché alla definizione del complessivo sistema di gestione, raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Tali indicazioni sono state recepite nella legislazione italiana con il D.Lgs.22/1997 (*Decreto Ronchi*). Ai fini di una corretta gestione dei rifiuti prodotti, una volta favorita in via prioritaria la prevenzione, il decreto imponeva il **recupero** ovvero il reimpiego ed il riciclaggio e tutte le altre forme di recupero per ottenere materia prima dai rifiuti e, in secondo luogo, l'utilizzazione principale dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia.

In questo contesto lo **smaltimento** (messa in discarica e incenerimento) rappresentava la fase residuale dell'intera gestione. Esso doveva essere effettuato in condizioni di sicurezza, creando una rete integrata di impianti al fine di puntare all'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani negli ATO, minimizzare i movimenti di rifiuti ed utilizzare le tecnologie più idonee per garantire la protezione dell'ambiente e la salute pubblica.

Per quanto riguarda l'organizzazione della Gestione dei Rifiuti Urbani, l'articolo 23 del D.Lgs.22/1997 affermava che, salvo diversa disposizione stabilita con Legge Regionale, gli Ambiti Territoriali Ottimali erano le Province che dovevano assicurare una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predisporre dei piani di gestione dei rifiuti, sentiti i Comuni.

La Regione Umbria, con L.R.14/2002 non ha però attribuito alle Province quel ruolo che il D.Lgs.22/1997 pur consentiva, prevedendo invece che la

dimensione ottimale per la gestione integrata dei rifiuti doveva essere stabilita dal piano regionale dei rifiuti attraverso Ambiti Territoriali Ottimali; gli ATO individuati erano 4, composti dai Comuni, e a essi competeva di assicurare la gestione unitaria dei rifiuti urbani. Peraltro, in base alla L.R.14/2002, l'ATO non aveva personalità giuridica propria, ma operava sulla base di una convenzione.

Ne è scaturita una progressiva, ancorché non completa, aggregazione delle diverse realtà che operavano nel settore, ed una progressiva – ma non completa – societizzazione del sistema di Gestione dei Rifiuti Urbani.

Con il successivo D.Lgs.152/2006 (Norme in materia ambientale), l'articolo 142 ha stabilito il ruolo primario dei Comuni nella GRU, attraverso gli ATO, mentre le Province non sembrano avere più l'importanza loro assegnata dal D.Lgs.22/1997. L'articolo 201 demanda alla Regione il compito di disciplinare le forme e i modi della cooperazione tra gli Enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'ambito alle quali sono demandati organizzazione, affidamento e controllo della Gestione dei Rifiuti Urbani, dentro le quali gli Enti locali partecipano obbligatoriamente e alle quali è trasferito l'esercizio delle competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti.

L'obiettivo esplicito, nell'ambito della Gestione dei Rifiuti Urbani, è dunque la creazione di un assetto con un numero limitato di gestori e con delle Autorità d'Ambito a cui attribuire una funzione regolatoria nei confronti dei gestori medesimi.

I principi cardine che hanno indirizzato il legislatore nell'ultimo decennio in materia di Gestione dei Rifiuti sono la sostituzione di una tassa con una tariffa, l'integrazione del ciclo produttivo attraverso cui avvantaggiarsi delle economie di scala, di densità e di scopo (nel caso di gestori multiservizio), l'esatta delimitazione e circoscrizione dei soggetti regolatori.

Come già spiegato nel Capitolo 4, con la L.R.23/2007 l'Umbria ha istituito 4 Ambiti Territoriali Integrati (ATI), forme speciali di cooperazione tra gli Enti locali, con personalità giuridica, che assolvono, tra l'altro, a tutte le funzioni previste dal D.Lgs.152/2006 e in particolare a quelle di autorità d'ambito in materia di rifiuti; l'Umbria ha di fatto anticipato la soppressione degli ATO prevista dalla sopravvenuta disciplina statale con la Legge 191/2009. Gli ATI hanno quindi sostituito i precedenti ATO.

Con L.R.11/2009 la Regione Umbria ha inoltre disciplinato, nel rispetto del titolo V della Costituzione, dello Statuto Regionale e del D.Lgs.152/2006, la gestione dei rifiuti e le procedure per l'attuazione e

l'aggiornamento del Piano Regionale. In particolare, si prevede che all'interno di ogni ATI venga sviluppato un sistema di raccolta dei rifiuti tale da consentire il raggiungimento dell'obiettivo del 65 per cento di Raccolta Differenziata (RD).

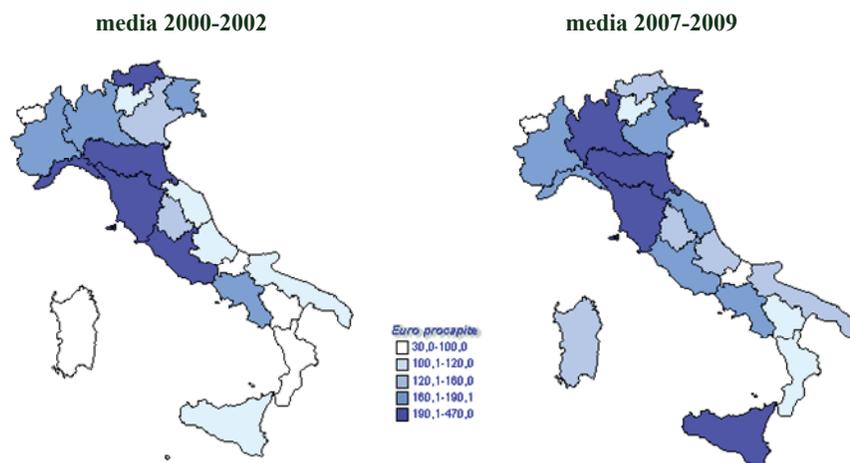
L'Autorità d'ambito organizza quindi il servizio e determina gli obiettivi da perseguire per garantirne la gestione nel rispetto delle indicazioni del Piano Regionale, adottando un Piano d'Ambito che individua il programma degli interventi necessari. La Regione esercita il coordinamento tra gli ATI finalizzato alla complessiva verifica di coerenza delle previsioni attuative del Piano. Per quanto concerne l'impiantistica di trattamento e smaltimento dei rifiuti si prevede il conseguimento dell'autosufficienza all'interno di ogni ATI, in relazione al fabbisogno di pretrattamento del rifiuto indifferenziato e di trattamento delle frazioni organiche da RD; è infine prevista una gestione sovra ATI sia del trattamento termico che dello smaltimento in discarica dei flussi residui.

9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

Il servizio integrato di raccolta e smaltimento dei rifiuti ha una forte rilevanza pubblica e un forte impatto ambientale. Come descritto nel Capitolo 8, anche tale settore, in seguito all'evoluzione della normativa comunitaria, nazionale e regionale, è stato interessato da profonde trasformazioni sia di natura pianificatoria, sia di tipo tecnologico, che hanno interessato anche le modalità di gestione del servizio stesso. Il passaggio – ancora in corso – a un approccio sistemico e pianificatorio volto ad affrontare le complesse interazioni con ambiente, salute, economia, occupazione, società, uso di risorse naturali, ha ovviamente generato un forte impatto sull'allocazione delle risorse finanziarie e materiali destinate al settore stesso, sulle forme di gestione del servizio, nonché sulla risposta ai bisogni delle collettività locali in termini di efficienza e di efficacia.

All'interno di tale processo, e in base ai dati di natura finanziaria e fisica disponibili, si cercherà di tratteggiare il quadro di riferimento dell'Umbria in relazione al contesto nazionale.

Figura 9.1 - SPA - Spesa totale per la Gestione dei Rifiuti Urbani (medie 2000-2002 e 2007-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Analizzando la spesa totale del SPA per la Gestione dei Rifiuti Urbani, così come emerge dalla Figura 9.1, in Umbria essa passa da una media di 153,52 euro pro capite spesi nel periodo 2000-2002 a una media di 140,78 nel periodo 2007-2009. Nella media del periodo 2000-2002 fra le regioni del Centro-Nord solo Valle d'Aosta (60,30 euro), Veneto (128,30 euro) e

Marche (118,02 euro) presentano valori pro capite inferiori a quelli dell'Umbria; nella media del periodo 2007-2009 la spesa pro capite dell'Umbria risulta la più bassa del Centro-Nord dopo la Valle d'Aosta (35,34 euro).

Prendendo in esame i due periodi, si nota un livello di spesa abbastanza stabile nelle regioni del Centro-Nord; in alcune si registra un aumento (Lombardia, Friuli, Veneto, Marche), mentre altre registrano una diminuzione (Alto Adige, Liguria, Lazio). Un aumento della spesa, invece, si nota nella maggior parte delle regioni del Sud (Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna).

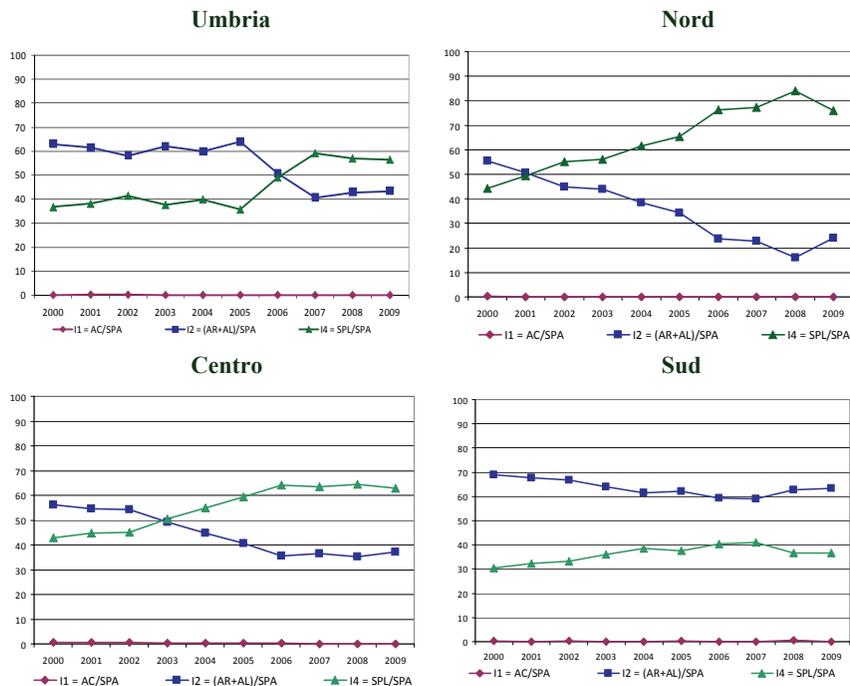
Nel 2009 la Regione Umbria, tra quelle del Centro, è quella con la spesa più bassa (135,06 euro pro capite), un valore che diminuisce del 15,1 per cento rispetto a quello del 2000 (159,10 euro pro capite). Fra le regioni del Centro, tra il 2000 e il 2009, solo le Marche vedono aumentare il proprio livello di spesa del 65,4 per cento. In Umbria tra il 2000 e il 2009 tendono a ridursi sia la spesa corrente che quella in conto capitale, mentre nelle regioni in cui si registrano gli aumenti più consistenti (in particolare Lombardia e Marche) entrambe le voci tendono ad aumentare. Pur considerando che per l'Umbria sfugga dall'analisi la quota di spesa relativa alle società *multiutilities*, in quanto non inserite nel settore GRU (Capitolo 5), sembra comunque emergere un quadro di minore spesa del settore rispetto ad altri sistemi regionali, con effetti sia sulla gestione corrente che sulle spese d'investimento. Passando all'analisi della spesa totale del SPA per livelli di governo nel periodo 2000-2009 (cfr. Figura 9.2), risulta che in tutte le regioni italiane la quota di spesa delle AC per la Gestione dei Rifiuti Urbani è praticamente pari a zero, evidenziando quindi come il settore dei rifiuti sia gestito esclusivamente dalle AR e AL e dai SPL. In ambito locale si assiste a un progressivo spostamento della spesa dalla PA ai SPL. In particolare nel Nord la quota di spesa dei SPL sorpassa quella delle AR+AL e dal 2001 in poi rimane maggiore in tutto il periodo preso in considerazione; in Umbria invece la quota di spesa dei SPL rispetto alle AR+AL è più bassa fino al 2006 per poi superarla (al Centro tale sorpasso avviene dal 2003).

Al Sud invece, la Gestione dei Rifiuti Urbani rimane in misura maggiore appannaggio delle AR+AL rispetto ai SPL in tutto il periodo 2000-2009.

La spesa dei SPL in Umbria rappresenta nel 2009 circa il 56,5 per cento della spesa del SPA (contro circa il 43 per cento delle AR+AL), percentuale ancora inferiore a quella del Nord (76 per cento) e del Centro (62,9 per cento). Tale dato è particolarmente significativo specie se lo si confronta con ciò che avviene in altri servizi pubblici locali della regione,

a partire da quello del Servizio Idrico Integrato (cfr. Figura 5.2) dove infatti la quota rappresentata dai SPL è di circa il 90 per cento.

Figura 9.2 - Indicatori di decentramento di funzioni per la Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; valori percentuali)²⁴



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

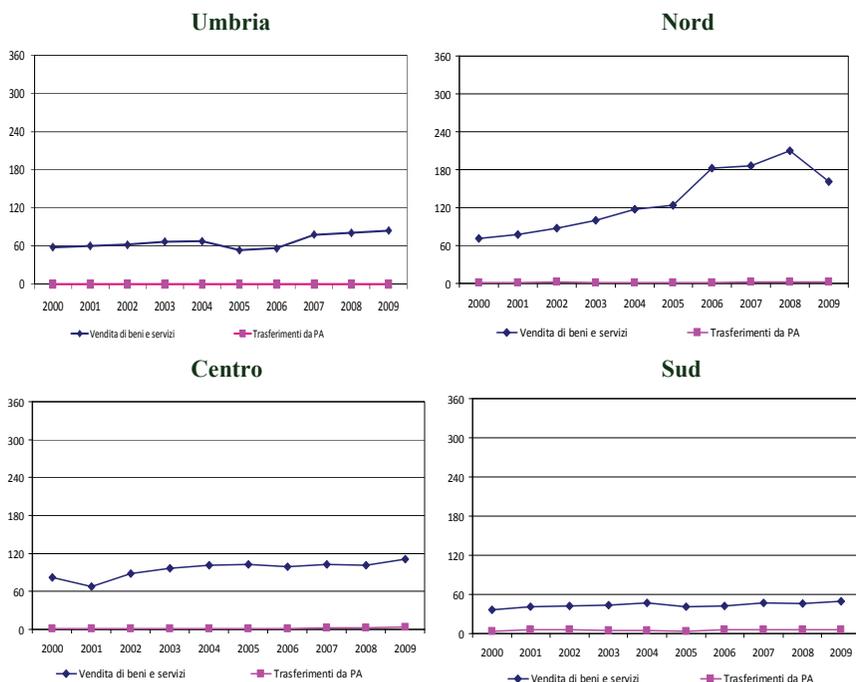
Inoltre, rispetto al settore idrico, il processo di trasferimento delle responsabilità della spesa dalle Pubbliche Amministrazioni ai SPL nella Gestione dei Rifiuti Urbani appare in Umbria decisamente più lento sia rispetto al Nord che, seppur in misura minore, al Centro. Nella gestione del servizio coesistono, infatti, l'affidamento diretto ad azienda di servizi, l'appalto (anche con appalti sovra comunali) e la gestione in economia, in genere limitata alla raccolta dell'indifferenziato con i servizi di raccolta differenziata affidata a terzi. Questo minor trasferimento della gestione del servizio verso forme di tipo "aziendale" sembra aver avuto, da una prima analisi, un impatto non positivo sui livelli di spesa pro capite in Umbria rispetto al resto del Paese: come è stato riscontrato dall'analisi della spesa pro capite per regione (cfr. Figura 9.1), infatti, il minor avanzamento del

²⁴ Cfr. nota Figura 5.2.

processo di societizzazione in Umbria si accompagna ad una dinamica non positiva della spesa destinata al settore, soprattutto sul versante degli investimenti.

Anche dal lato delle entrate, nel periodo 2000-2009 si riscontra una quota quasi pari a zero dei trasferimenti dalla PA (cfr. Figura 9.3). In Umbria, come nel resto delle regioni italiane, la gestione del settore dei rifiuti si basa quasi completamente sui proventi derivanti dalla gestione caratteristica (Vendita di beni e servizi) e non su trasferimenti di risorse di provenienza pubblica.

Figura 9.3 - SPL - Evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA nella Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)²⁵



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Questo elemento, comune a tutte le regioni, fa porre in particolare rilievo le differenze piuttosto notevoli che si registrano tra le diverse ripartizioni. In assenza di trasferimenti dalla Pubblica Amministrazione, infatti, diviene cruciale analizzare il diverso livello dei valori pro capite della vendita di beni e servizi. Nel Nord questo dato, pari a 71,46 euro pro

²⁵ Cfr. nota Figura 5.3.

capite aumenta progressivamente fino a 160,92 euro pro capite nel 2009; nel Centro, durante lo stesso periodo, il valore passa da 82,35 a 111,53 euro pro capite. In Umbria, nel 2000 esso risulta pari a 58,42, mentre nel 2009, la vendita di beni e servizi del settore della Gestione dei Rifiuti Urbani (GRU) in Umbria è pari a 84,49 euro pro capite; si tratta quindi di un dato decisamente inferiore a quello del Centro e più basso di quasi la metà rispetto al valore del Nord. Mettendo in relazione tale dato con i ritardi nel processo di trasferimento della gestione ai SPL (cfr. Figura 9.2) e con l'evoluzione non particolarmente dinamica della spesa destinata in Umbria al settore della GRU – pur se, come già detto occorrerebbe considerare in tale quadro la quota di spesa gestita dalle *multiutilities* non classificate nel settore – sembra emergere una regione piuttosto “prudente” nella spesa dedicata alla gestione del servizio.

In altri termini, a una minore “richiesta” alla collettività di esborsi monetari per il finanziamento dell'attività della Gestione dei Rifiuti Urbani si accompagna anche una minor propensione a incrementare le spese destinate alla gestione del servizio.

Sempre con riferimento ai dati finanziari del settore GRU in Umbria e la sua evoluzione nel corso del tempo, si può mettere in relazione – in analogia a quanto fatto nei Capitoli 3 e 5 – l'evoluzione del grado di autonomia finanziaria (intesa come quanto delle entrate dei SPL è rappresentato da ricavi delle vendite di beni e servizi) con la quota di spesa degli stessi SPL sul totale della spesa locale.

Per quanto riguarda il settore della Gestione dei Rifiuti Urbani, la quota di entrate da Vendita di beni e servizi rappresenta in Umbria una quota rilevantissima (come già detto, prossima al 100 per cento) in tutto il periodo 2000-2009, in misura analoga a quanto accade nel Nord che nel Centro. Invece, riguardo la quota di spesa effettuata dai SPL sul totale della spesa locale, nel settore rifiuti della GRU essa registra nel 2000 valori inferiori – anche se non in misura rilevantissima – ai livelli del Nord e del Centro – senza peraltro evidenziare una forte accelerazione nel decennio successivo. In particolare, nel 2009 essa rappresenta poco più del 56 per cento della spesa locale, mentre nel Nord supera il 75 per cento e nel Centro arriva a oltre il 62 per cento della spesa locale.

Quindi nel settore della GRU, diversamente da quanto è accaduto nel settore del Servizio Idrico Integrato, a un grado piuttosto elevato di autonomia finanziaria dei SPL non segue una corrispondente crescita del peso della spesa dei SPL sul totale. In tale caso, inoltre, la distanza dalle quote rilevate nel Nord e nel Centro tende ad aumentare. Per una corretta interpretazione del dato, va richiamato il già segnalato diverso livello di spesa pro capite dell'Umbria rispetto alle ripartizioni del Nord e del Centro.

Le informazioni che derivano dai dati di natura finanziaria evidenziano quindi per l'Umbria alcuni elementi che, anche nel caso del settore della Gestione dei Rifiuti Urbani, vanno analizzati assieme al livello e all'evoluzione dei principali indicatori che misurano il livello di efficacia e di efficienza del servizio, utilizzando le banche dati disponibili, quali ad esempio quella dell'ISPRA. Un primo elemento di analisi è dato dalla produzione di rifiuti pro capite, da cui emerge che l'Umbria, nel 2008, è la regione che – dopo la Toscana e l'Emilia-Romagna – produce la maggior quantità di rifiuti urbani per abitante, discostandosi sensibilmente dai valori medi nazionali. L'ISPRA peraltro nel suo rapporto sottolinea che in Toscana e Umbria si osserva un progressivo calo del dato già a partire dal 2006. Si tratta, in ogni caso di un indicatore che segnala la necessità di un'intensificazione degli sforzi intrapresi con le politiche di riduzione della quantità di rifiuti prodotti, e che avrebbe conseguenze importanti anche sul versante delle attività di Gestione dei Rifiuti Urbani.

Passando poi in particolare agli indicatori più specificamente inerenti la gestione e il trattamento dei rifiuti, una particolare attenzione – anche alla luce dei *target* europei e di quelli nazionali – va posta *in primis* sullo smaltimento dei rifiuti in discarica, una modalità di smaltimento che in base alle normative deve tendere gradualmente a essere abbandonata, nonché alla quantità di raccolta differenziata sul totale.

In Umbria, secondo il rapporto ISPRA, nel 2008 erano operative 8 discariche, 7 per rifiuti non pericolosi e una per rifiuti pericolosi; diversamente da quanto avvenuto in tutte le regioni del Centro-Nord che, dal 2002 al 2008, hanno ridotto il volume dei rifiuti urbani smaltiti in discarica, in Umbria tale volume è incrementato, seppur lievemente (1,0 per cento) e in Toscana, nello stesso periodo, esso è aumentato di ben il 29,0 per cento. Il dato si spiega in parte con il forte aumento di popolazione registrato in Umbria nel periodo; peraltro, il livello dei rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante ammontano nel 2008 a 371,9 kg, rispetto ad una media nazionale di 287,4 kg per abitante; anche se tra il 2002 e il 2008 tale valore si è ridotto in Umbria, ciò è avvenuto in misura inferiore alla media nazionale ed in misura molto inferiore alla media delle regioni del Centro-Nord.

L'Umbria, sempre nel 2008, smaltisce in discarica (cfr. Figura 9.4) più del 60 per cento dei rifiuti urbani, valore superiore a quello della media nazionale (52,7 per cento); anche da questo punto di vista, nel periodo 2002-2008 l'Umbria presenta una riduzione della quota di rifiuti smaltiti in discarica sul totale di quelli prodotti, ma tale riduzione è inferiore alla media nazionale e a quella delle regioni del Centro-Nord.

Per quanto riguarda la percentuale di raccolta differenziata, va in primo luogo ricordato che la normativa prevedeva per il 2008 il raggiungimento dell'obiettivo del 45 per cento.

Figura 9.4 - Gestione dei Rifiuti Urbani: principali indicatori di struttura (anno 2008)

		Umbria	Sud	Centro-Nord	Italia
Rifiuti urbani prodotti procapite (kg per abitante)		616,4	496,1	567,6	542,7
Rifiuti urbani trattati in impianti (tonnellate)	Compostaggio	45.067	325.639	2.327.323	2.652.962
	Trattamento Meccanico Biologico	484.263	2.750.101	5.642.320	8.392.421
	Incenerimento	0	432.327	3.704.709	4.137.036
	Discarica	330.760	7.862.183	9.254.840	17.117.023
Indicatori Obiettivi di Servizio	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg per abitante)	371,9	381,1	237,4	287,4
	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (%)	60,3	76,8	41,8	53,0
	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	28,9	14,7	38,0	30,6
	Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale (%)	29,1	9,2	42,6	30,7

Fonte: ISPRA

A livello di macroaree, il Nord, con una percentuale pari al 45,5 per cento, supera l'obiettivo del 45 per cento fissato dalla normativa, mentre il Centro (22,9 per cento) e il Sud (14,7 per cento), risultano ancora decisamente lontani dal *target*. In Umbria sono oggetto di raccolta differenziata quasi il 30 per cento dei rifiuti urbani, valore appena sotto a quello della media italiana. Inoltre si registra un notevole progresso rispetto ai valori del 2000 (quando la RD rappresentava appena il 6,9 per cento del totale) anche se tale evoluzione risulta meno positiva rispetto alle ripartizioni del Centro e soprattutto del Nord e non sufficiente ad avvicinarsi i valori *target*.

Anche il recupero della frazione biodegradabile dei rifiuti, al fine di ridurre i quantitativi avviati allo smaltimento, riveste un ruolo primario per attuare quanto previsto dalla strategia europea sulla gestione dei rifiuti; parallelamente alla crescita della raccolta differenziata, il compostaggio ha mostrato un notevole incremento, come si può rilevare dal censimento degli impianti e dall'andamento delle quantità trattate dal 2000 al 2008. Tuttavia, tranne il Veneto che ha raggiunto il 100 per cento di umido trattata in impianti di compostaggio, e la Lombardia che arriva quasi al 60 per cento, le altre regioni del Centro-Nord sono sotto il 50 per

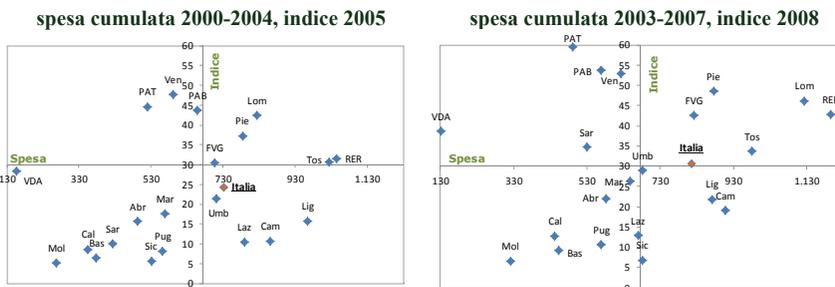
cento e le regioni del Sud non arrivano al 20 per cento (tranne la Sardegna). L'Umbria, nonostante abbia conosciuto a sua volta un progresso considerevole, con la sua quota pari a poco meno del 30 per cento è un po' distante dalla quota del Nord.

La situazione complessiva dell'Umbria che emerge da tali indicatori è dunque quella di una realtà che si situa complessivamente su livelli prossimi alla media nazionale ma distanti da quelli delle ripartizioni del Centro e del Nord, nonché dagli obiettivi del legislatore nazionale, e con un'evoluzione dei dati positiva, anche se in misura inferiore rispetto alle ripartizioni di riferimento.

Così come per il settore idrico, è a questo punto utile porre particolare attenzione alla valutazione della gestione del settore rifiuti mettendo in relazione i dati sull'evoluzione dei flussi finanziari di spesa, in conto corrente (cfr. Figura 9.5) e in conto capitale (cfr. Figura 9.6) di fonte CPT, con gli indicatori disponibili.

In particolare, dall'analisi congiunta della spesa in conto capitale sostenuta per la gestione dei rifiuti e del indice di RD (cfr. Figura 9.5), emerge che un numero considerevole di regioni si posiziona nel periodo 2000-2004 nei quadranti inferiori, evidenziando quindi un insoddisfacente *performance* in termini di quota di rifiuti urbani oggetto di RD ma anche un non omogeneo posizionamento delle stesse riguardo al livello di spesa corrente sostenuto per la gestione dei rifiuti. La situazione migliora in parte nel periodo 2007-2009.

Figura 9.5 - Relazione tra la spesa corrente per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani²⁶ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

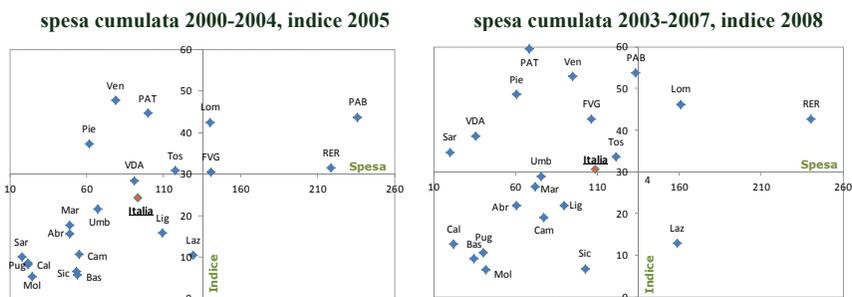
Passando alla Figura 9.6 si nota come quasi tutte le regioni sono situate nella parte sinistra del grafico evidenziando quindi una bassa spesa in

²⁶ Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (percentuale).

conto capitale per il settore rifiuti che accompagna la quota non soddisfacente di raccolta differenziata; in tutte le regioni la spesa corrente rappresenta più del 70 per cento del totale e anche in questo caso, così come per la spesa in conto corrente, la situazione sembra migliorare in diverse regioni nel periodo più recente.

In particolare per l'Umbria si riscontra un'evoluzione positiva ed in linea alla media nazionale, del valore dell'indicatore in presenza di una lieve riduzione della spesa corrente (-4,1 per cento) e di un lieve aumento della spesa in conto capitale (13,1 per cento), nei periodi presi a riferimento (2000-2004 e 2003-2007). A tale riguardo, pur se la spesa corrente in Umbria è inferiore a quella di diverse regioni del Centro-Nord e sotto la media italiana, essa risulta comunque tra le prime otto regioni italiane e inoltre rappresenta circa il 90 per cento del totale della spesa.

Figura 9.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani²⁷ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In un quadro quindi che sembra evidenziare una non evidente correlazione tra livelli di spesa (soprattutto quella corrente) con il valore dell'indicatore, l'Umbria si trova in una situazione che vede una spesa non particolarmente elevata rispetto a molte regioni del Centro-Nord che si accompagna un valore dell'indicatore non molto soddisfacente.

Peraltro, la non evidente correlazione tra la posizione delle diverse regioni rispetto agli indicatori e ai livelli di spesa induce a pensare che – oltre che su aspetti legati alla quantità di risorse finanziarie allocate – per la gestione integrata dei rifiuti occorra agire anche sul versante della modalità di organizzazione e di gestione del servizio.

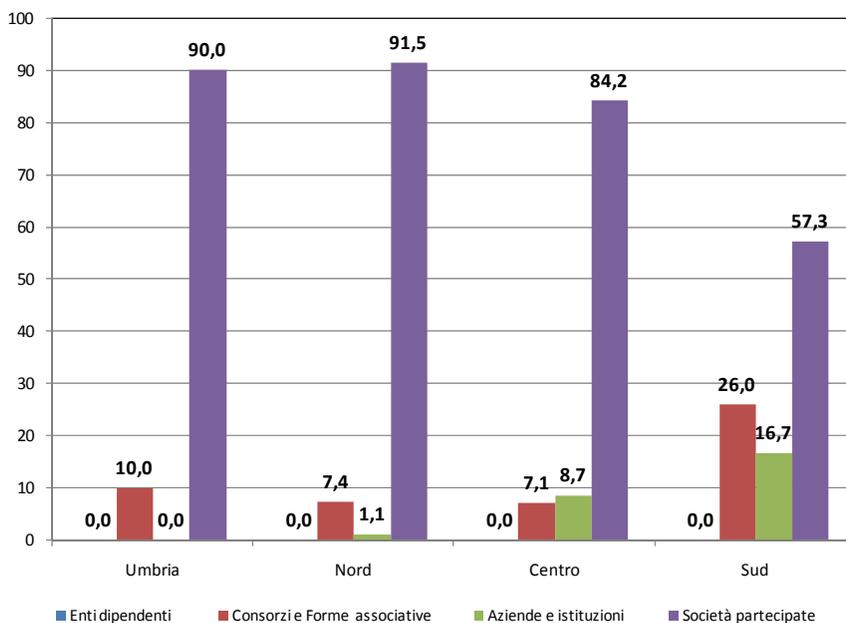
Un ulteriore elemento di analisi, in analogia con quanto già rilevato per il Servizio Idrico Integrato, riguarda la ripartizione della spesa totale per la

²⁷ Cfr. nota Figura 9.5.

gestione dei rifiuti dei SPL per categoria di enti, anche al fine di definire il “modello” gestionale scelto dalle diverse realtà territoriali.

In Umbria – ricordando che una quota significativa di spesa è erogata dalle AL – nel periodo 2000-2009 in media il 90,0 per cento di spesa dei SPL è erogato da Società partecipate e da Consorzi e forme associative con il 10,0 per cento. Tale dato, come mostra la Figura 9.7, si presenta di nuovo abbastanza in linea con quello del Nord e del Centro nei quali, rispetto all’Umbria, si registra una partecipazione (seppur bassa) alla spesa per il settore rifiuti da parte di Aziende e istituzioni (1,1 per cento nel Centro, 8,7 per cento nel Nord). Si discosta ancora una volta da questi valori il Sud che vede una più bassa partecipazione alla spesa di Società partecipate(57,3 per cento) a favore di Consorzi e forme associative (26,0 per cento) e Aziende e istituzioni (16,7 per cento).

Figura 9.7 - Spesa totale per la Gestione dei Rifiuti Urbani dei SPL per categoria di enti (media 2000-2009; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Da questo punto di vista, quindi, il modello umbro, al pari delle ripartizioni del Centro e del Nord sembra essere andato verso una pressoché totale societizzazione dei SPL; va ricordato però che la quota di spesa complessivamente erogata dai SPL è più elevata in queste

ripartizioni rispetto all'Umbria, dove è ancora presente una percentuale significativa di spesa erogata dalle PA (cfr. Figura 9.2).

Infatti, i SPL che operano in modo specializzato ed esclusivo nel settore rifiuti in Umbria al 2009 sono 6, di cui 4 ATI²⁸ e 2 Società di capitali a partecipazione sub-regionale.

Figura 9.8 - Classificazione per sottotipo²⁹ dei SPL operanti nella Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione (anni 2000-2009; unità)

Categoria Ente	SottoCategoria Ente	SottoTipo Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)										1
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi costituiti e/o partecipati da province e/o comuni	1	1	1	1	1					
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale per la gestione di pubblici servizi	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Totale complessivo			3	3	3	3	3	2	2	2	2	2

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Come verrà meglio spiegato nel prossimo capitolo, oltre questi SPL – che si occupano esclusivamente di Gestione dei Rifiuti Urbani – in Umbria operano alcune società multiservizi che abbinano alla gestione di questo settore anche altre attività sempre inerenti i servizi pubblici locali.

²⁸ Nelle Figure 9.8 e 10.1 non sono stati inseriti gli altri 3 ATI poiché nel 2009, primo e parziale anno di attività, non hanno registrato né entrate né spese.

²⁹ Nel sottotipo Ente ATO (Ambito Territoriale Ottimale) sono classificati gli ATI.

10. I principali gestori del servizio nella Regione

Come in parte anticipato nel Capitolo 8, e come emerge dagli indici di decentramento esaminati nel Capitolo 9, la raccolta dei rifiuti nell'Umbria è caratterizzata da tre tipi principali di gestione:

- la gestione mediante affidamento diretto ad azienda di servizi;
- servizio in appalto (anche con appalti sovra comunali);
- servizio in economia (in genere limitata alla raccolta dell'indifferenziato con i servizi di RD affidata a terzi).

Le modifiche normative richieste dal D.Lgs.152/2006 indicano alle Autorità d'Ambito la necessità di agire per ottenere maggiore efficienza, efficacia ed economicità nella gestione dei servizi pubblici, attraverso le seguenti azioni:

- superamento delle gestioni in economia;
- superamento della frammentazione delle gestioni;
- conseguimento di adeguate dimensioni gestionali.

Il processo verso una ristrutturazione "industriale" del modello organizzativo ed economico nella gestione dei servizi, come mostrano anche i dati relativi alla spesa dei diversi soggetti che operano in ambito locale, non è ancora del tutto compiuto in Umbria. La frammentazione della gestione della raccolta è ancora in parte presente, anche all'interno dei diversi ambiti integrati; sono presenti delle aziende di servizi pubbliche o partecipate, anche se in alcuni comuni l'azienda non effettua in forma diretta tutti i servizi ma affida alcune attività, in genere le raccolte differenziate, a terzi. Diversi comuni operano ancora in economia, in taluni casi mediante servizi sovra comunali in cui il servizio in economia è gestito da un comune capofila; la gestione in economia riguarda in genere solo la raccolta dell'indifferenziato.

Da una analisi del peso relativo dei vari principali gestori (specializzati nel servizio) sulla base della popolazione residente (cfr. Figura 10.1) si può osservare che essi da soli coprono all'incirca i 2/3 della popolazione umbra, però i comuni che operano in economia gestiscono ancora una fascia di popolazione significativa.

Figura 10.1 - Spesa totale dei principali gestori³⁰ del servizio nella Regione³¹ (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)

Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consorzio servizi ambientali di Spoleto	12,14	11,86	11,96	12,35	11,82					
ATI (Ambito Territoriale Integrato) 1										0,15
E.S.A. SpA - Eco Servizi Appennino	0,47	0,55	0,59	1,05	1,60	1,61	2,07	2,27	2,29	1,87
GESENU SpA - Gestione Servizi										
Nettezza Urbana	45,82	47,32	47,54	49,33	47,07	54,35	64,38	85,66	76,89	74,35
Totale	58,43	59,73	60,09	62,73	60,49	55,96	66,45	87,93	79,17	76,37
Percentuale sul totale Gestione dei Rifiuti Urbani	100,0%									

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In diversi casi, i Comuni che operano in economia affidano il servizio a società a totale partecipazione pubblica (ad esempio SOGEPU SpA, VUS SpA e ASM SpA) che non sono però specializzate nella gestione del servizio, ma operano come *multiutilities*. Della VUS SpA, di cui si è già data ampia descrizione nel Capitolo 6, viene qui trattata più specificatamente per ciò che la qualifica come gestore nell'ambito del settore rifiuti GRU.

I principali impianti gestiti o di proprietà della VUS SpA sono:

- la discarica di S. Orsola, nel comune di Spoleto;
- l'impianto di selezione e compostaggio di Casone, nel Comune di Foligno;
- la piattaforma di recupero dei RAEE;
- la stazione di trasferimento di Camposalese;
- 5 centri di raccolta ubicati nei comuni Campello sul Clitunno, Castel Ritaldi, Foligno, Montefalco, Spoleto.

La totalità dei rifiuti urbani indifferenziati subisce il pretrattamento di vagliatura e deferrizzazione nell'impianto di selezione e compostaggio di Foligno; la componente umida separata meccanicamente dagli impianti di pretrattamento viene avviata a processi di biostabilizzazione. I sovralli vengono poi trasportati presso la discarica di S. Orsola.

La frazione organica da RD è avviata, congiuntamente a rifiuti ligneo cellulosici, all'impianto di compostaggio per la produzione di ammendante compostato misto.

Dal 2000 al 2009 i principali investimenti realizzati sono stati: la piattaforma di recupero dei RAEE, i 5 centri di raccolta, l'ampliamento della discarica di S. Orsola e l'avvio dei sistemi di raccolta differenziata

³⁰ Nella banca dati CPT, nel caso della regione Umbria, sono stati imputati al settore GRU solo i flussi di spesa dei gestori specializzati in tale servizio, mentre non afferiscono a tale settore i flussi di spesa dei gestori che, pur svolgendo parte della loro attività nel settore, operano come *multiutilities*.

³¹ I gestori elencati in tabella coprono la spesa dell'intero settore.

porta a porta, oltre alle manutenzioni ordinarie e straordinarie che ogni anno vengono eseguite su tutte le strutture impiantistiche.

La SOGEPU è un'azienda multiservizi con competenze che spaziano dalla filiera dei rifiuti a servizi qualificati di assistenza alle Istituzioni Locali, quali:

- l'allestimento di manifestazioni;
- la manutenzione del verde pubblico;
- la gestione di strutture turistico-culturali e sportive.

La società opera in un territorio individuabile non solo in Umbria ma anche nella vicina Toscana; i soci sono i Comuni di Città di Castello, Sansepolcro, Umbertide, San Giustino, Cortona, Castiglion del Lago, Citerna, Gubbio, Montone, Monterchi, Pietralunga, Monte Santa Maria Tiberina.

L'ASM Terni SpA è una società di capitali controllata totalmente dal Comune di Terni, che esplica la sua attività nel settore dei servizi pubblici locali e precisamente:

- produzione e distribuzione di energia elettrica, nel territorio del Comune di Terni;
- pubblica illuminazione, nel territorio del Comune di Terni;
- servizio di igiene ambientale: spazzamento, raccolta e selezione; termovalorizzazione e smaltimento per i rifiuti del territorio del sub-ambito ternano formato da 13 Comuni;
- distribuzione di acqua potabile e servizio di depurazione acque reflue in qualità di socio operatore di SII (Servizio Idrico Integrato) SCpA nell'ambito provinciale dell'ATO Umbria 2;
- attività di esercizio della rete di gas naturale, in qualità di socio della Società Umbria Distribuzione Gas, nel territorio del Comune di Terni.

Passando ora in disamina i soli gestori specializzati del servizio di gestione integrata dei rifiuti nella Regione Umbria (cfr. Figura 10.1), primo fra tutti in termini di spesa va descritta la Gesenu SpA – Gestione Servizi Nettezza Urbana. È una società per azioni a capitale misto pubblico-privato costituita nel 1980 tra il Comune di Perugia (45,0 per cento) e il Gruppo Sorain Cecchini (55,0 per cento), la cui principale attività è la gestione integrata del ciclo dei rifiuti.

La Gesenu è diventata punto di riferimento certo, oltre che per il Comune di Perugia, per altre realtà nazionali e internazionali. Ha costituito società collegate e partecipate che si caratterizzano sia per la specificità dell'ambito territoriale di operatività che per la specificità del settore di intervento.

La Gesenu con la GEST (Gesenu-TSA-SIA-ECOCAVE) nel dicembre del 2009 si è aggiudicata la gara europea per la Concessione per i prossimi 15 anni della Gestione dei Rifiuti Urbani per l'ATI Perugia 2, che comprende 23 Comuni della Provincia di Perugia; essa inoltre opera in altri comuni dell'Umbria.

La Gesenu ha un capitale sociale di 10 milioni di euro, il proprio volume di fatturato è passato dai 4,4 milioni di euro del 1981 ad oltre 92 milioni di euro del 2009. I dipendenti sono passati dai 330 del 1981 ai 1.078 del 2009. Di essi 981 sono operai e 97 impiegati. L'Utile d'esercizio del 2009 è stato di 163 mila euro.

La presenza di un capitale sociale misto ha permesso di associare l'indirizzo generale, la visione dei problemi, la sensibilità ambientale con la managerialità, lo spirito di iniziativa, la ricerca del risultato economico attraverso la gestione e il dimensionamento ottimale dell'azienda. La soluzione di associare le "sensibilità" proprie del settore pubblico con quelle del settore privato è di recente diventata uno dei cardini di riforma dei servizi pubblici locali per favorire la liberalizzazione e privatizzazione del mercato.

All'inizio del suo impegno Gesenu si occupava dei Servizi di Igiene Urbana del Comune di Perugia e di altri comuni, in particolare Todi e Assisi, coprendo tutto il ciclo dei rifiuti: spazzamento, raccolta, trasporti e destinazione finale. Una particolarità di Gesenu è appunto che ha operato sin dalla sua costituzione con un "Sistema Integrato chiuso": selezione automatica, riciclaggio di ferro, mangime zootecnico, pasta di carta, plastica e *compost*, incenerimento dei sovralli con recupero di energia termica.

Con il passare degli anni la società ha iniziato a espandersi nel territorio umbro, sia acquisendo i servizi per altri Comuni, sia costituendo nuove società con altri gruppi di Comuni che ritenevano per loro più conveniente adottare lo stesso modello gestionale ma avere un controllo più diretto sulla gestione stessa.

Nello stesso tempo la società ha ampliato il campo d'azione delle attività ai rifiuti non urbani: ingombranti, pile e batterie, farmaci scaduti, commerciali, assimilabili, indumenti dimessi, ospedalieri, inerti, industriali, speciali pericolosi e non pericolosi, amianto, oli esausti, oli di friggitoria, elettrodomestici, RAEE, ecc.

Negli anni Ottanta si assiste alla trasformazione degli impianti di selezione e riciclaggio e la chiusura degli inceneritori a Ponte Rio. Quest'ultima scelta legata all'eccessiva vicinanza delle abitazioni alla struttura di Ponte Rio, una zona ormai molto urbanizzata.

A Pietramelina, nel Comune di Perugia, è stata realizzata con le migliori tecnologie esistenti la nuova discarica controllata che prevede il recupero di

energia da biogas e il trattamento in loco di parte del percolato. Sempre a Pietramelina è stato inaugurato uno dei primissimi impianti di compostaggio in regola col D.P.R.915/82, la prima normativa emessa in tema di rifiuti dal 1982. Prosegue negli anni Novanta e Duemila il continuo adeguamento degli impianti di trattamento per tenere conto sia delle nuove normative che dei Piani regionali di smaltimento in termini di bacino di riferimento e di scelte tecnologiche alla luce del *Decreto Ronchi*.

Per tale ragione vengono realizzati nuovi interventi impiantistici a Ponte Rio, nei pressi di Perugia, per la nuova linea di selezione automatica da 50 tonnellate/ora, la nuova linea per il trattamento della Raccolta Differenziata Multimateriale mirata ad ottenere ferro, alluminio, vetro e plastica aventi caratteristica di elevata qualità da conferire ai consorzi di filiera del Consorzio Nazionale Imballaggi. A Pietramelina viene inoltre messo a punto il trattamento della frazione organica raccolta in modo differenziato per produrre compost certificato di alta qualità.

Un importante intervento di Gesenu al di fuori dei confini regionali è quello realizzato nel 1996 a Milano, in convenzione con l'AMSA, nella quale era in corso una grave crisi del sistema delle discariche. Gli impianti di trattamento meccanico biologico (TMB) per 2000 tonnellate/giorno vengono realizzati nei capannanoni della ex-Maserati nel giro di nove mesi utilizzando per il 75,0 per cento le tecnologie della Gesenu.

Nel corso del tempo e dopo varie acquisizioni Gesenu diventa *leader* nella realizzazione di impianti di trattamento dei rifiuti in Italia, espandendosi successivamente anche fuori dall'Italia, in Romania, Polonia, Cile e soprattutto in Egitto, dove a Giza si occupa della Gestione dei Rifiuti Urbani di 1,2 milioni di abitanti.

Una delle più grandi acquisizioni fatte dal gruppo è stata la AMA International SpA, alla quale è affidata la gestione di attività operative in diversi paesi, la più importante delle quali è situata al Cairo, gestione che si è consolidata e incrementata fino a servire più di 5 milioni abitanti per il ciclo completo dei rifiuti: spezzamento, raccolta, trasporto e smaltimento finale che avviene con impianti TMB, Compostaggio e Discarica controllata.

Dal 2006 Gesenu è entrata con la SECIT anche nel settore delle energie alternative, in particolare nel fotovoltaico, con la costituzione di Green Utility. Green Utility ha dato poi vita a ENERGIA+ che opera nel settore dell'efficienza energetica, dell'autoproduzione di energia e della cogenerazione. Di rilievo poi sono state la *join venture* con il fondo sistema Infrastrutture denominata Orizzonte solare Srl che opera come *holding* di investimento in grandi parchi solari con l'obiettivo di realizzare 60MW installati sul territorio nazionale. Altra iniziativa importante è la

partecipazione a Si(e)nergia che si propone nel mercato dei Servizi Pubblici Locali per i servizi del Gas e della pubblica illuminazione.

In Umbria quindi si registra nei diversi ATI una incompleta evoluzione del modello gestionale, nonché la significativa presenza di società multiservizi. Si è visto nel Capitolo 9 che tale evoluzione si accompagna ad un livello inferiore di entrate derivanti dalla gestione diretta del servizio da parte dei soggetti gestori e ad una evoluzione non particolarmente dinamica della spesa del settore, con un livello “medio” (ma distante dagli obiettivi normativi) dei principali indicatori di contesto. In analogia con l’analisi fatta per il settore del Servizio Idrico Integrato (cfr. Capitolo 6) è interessante concludere anche questo Capitolo analizzando brevemente le differenze nel valore di alcuni indicatori tra i diversi ambiti territoriali utilizzando i dati dell’ARPA Umbria.

Nella Regione nell’anno 2009 sono state prodotte complessivamente circa 539 mila tonnellate di rifiuti urbani. Di questi 370 mila sono costituiti da rifiuti non differenziati destinati allo smaltimento e 169 mila dalla Raccolta Differenziata. Nella RD sono comprese 3.915 tonnellate costituite da rifiuti identificati con codici CER (Catalogo Europeo Rifiuti) appartenenti ai RUP (Rifiuti Urbani Pericolosi).

Rispetto all’anno precedente si è avuta una riduzione della produzione di rifiuti di 16 mila tonnellate, che espresso in pro capite corrisponde a una riduzione di 22 kg/ab, dato che conferma il *trend* decrescente – di cui si è detto nel precedente Capitolo 9 – della produzione pro capite di rifiuti urbani umbri iniziata nel 2006.

La produzione pro capite del 2009 risulta, secondo i dati dell’Arpa Umbria, pari a 566 kg/ab (cfr. Figura 10.2), inferiore alla soglia individuata dal Piano regionale (602 kg/ab pro capite certificato nel 2006) come produzione da non superare ma ancora distante dalla media nazionale. Il valore più elevato in Umbria, nel 2009, è quello dell’ATI 3 con 590 kg/ab, che produce la percentuale minore di RD pari al 26,3 per cento.

Figura 10.2 - Gestione dei Rifiuti Urbani: principali indicatori di struttura in Umbria per Ambito Territoriale Integrato (anno 2009)

	Rifiuti urbani (kg/ab)	Raccolta Differenziata (kg/ab)	% Raccolta Differenziata	Variazione		Numero comuni nell'Ambito				Totale comuni
				% RD* 2009-2008	RD* tra 35%- 45%	RD* tra 45%- 50%	RD* tra 50%- 65%	RD* sopra 65%		
ATI 1	519	185	36	4	1	1	2	0	14	
ATI 2	585	195	33	0	6	1	4	0	24	
ATI 3	590	155	26	3	2	0	0	0	22	
ATI 4	541	158	29	2	4	0	1	0	32	
Regione	566	177	31	2	13	2	7	0	92	

Fonte: ARPA Regione Umbria

*Raccolta differenziata

L'ATI 1 è quello che produce la maggior percentuale di RD e che ha realizzato il maggior incremento rispetto al 2008. Peraltro, oltre la metà dei Comuni in Umbria nel 2009 non raggiunge il 35 per cento di raccolta differenziata. Tale fenomeno è in gran parte legato all'ancora non sufficiente diffusione della modalità di raccolta porta a porta.

11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

Nell'ambito della produzione e dello smaltimento di rifiuti gli obiettivi da raggiungere sono indicati nel **Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR)** che potrà essere aggiornato alla luce del recente D.Lgs.205/2010, qualora vengano emanate le previste direttive da parte del Ministero dell'Ambiente per quanto riguarda la parte "preparazione per il riutilizzo dei rifiuti". Il Piano Regionale, approvato con la Deliberazione del Consiglio Regionale 5 Maggio 2009, n. 301, disciplina la realizzazione e l'organizzazione, sia tecnica che amministrativa, in materia di gestione dei rifiuti urbani e speciali.

In coerenza con le indicazioni normative che definiscono le priorità cui attenersi nella gestione dei rifiuti (la cosiddetta *gerarchia dei rifiuti*), l'organizzazione in materia di gestione dei rifiuti è volta ad ottenere un sistema integrato orientato alla:

- riduzione alla fonte della quantità e della pericolosità dei rifiuti (attività di prevenzione, modelli di consumo consapevoli, tecnologie più pulite nei processi di produzione, progettazione dei prodotti più ecologici, innovazione tecnologica delle imprese, ecc.);
- recupero di materia (riuso e riciclo, riutilizzo od ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie);
- realizzazione di un equilibrato rapporto tra le diverse forme di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati (pretrattamento finalizzato anche al recupero di materia, recupero energetico, smaltimento residuale in discarica).

Tutti gli obiettivi di Piano relativi alla Gestione dei Rifiuti Urbani e assimilati vengono stabiliti a livello di Ambito Territoriale Integrato.

Per quanto riguarda la produzione dei rifiuti urbani, l'obiettivo di Piano è l'azzeramento delle dinamiche di crescita (a meno della componente legata all'incremento demografico), obiettivo che si traduce nel mantenimento della produzione annuale pro capite al valore di quella certificata nel 2006: 602 kg/ab.

Per il conseguimento del secondo fondamentale obiettivo del Piano individuato nel "potenziamento del recupero di materia", l'azione principale è la "maggiore intercettazione possibile delle frazioni recuperabili dei rifiuti presenti nei diversi flussi"; in altre parole, il potenziamento della raccolta differenziata. Il Piano prevede il progressivo incremento della percentuale di raccolta differenziata fino al raggiungimento in ciascun ambito territoriale integrato nel 2012 del 65,0 per cento, obiettivo previsto dal D.Lgs.152/2006.

Il Piano, per assicurare questa gradualità, oltre a confermare l'obiettivo per il 2012 stabilito dalla normativa nazionale, aveva previsto un obiettivo intermedio pari al 50,0 per cento da conseguirsi entro il 2010.

Per il conseguimento di livelli di RD la programmazione prevede:

- la riorganizzazione dei servizi per un preminente orientamento a forme di raccolta a carattere domiciliare o con carattere di forte vicinanza all'utenza almeno per le frazioni organica e carta;
- un significativo impegno sui temi della partecipazione delle utenze attraverso azioni mirate di comunicazione ambientale;
- un importante sviluppo dei sistemi di tariffazione dei servizi alle utenze di tipo "puntuale" (ad esempio con l'ausilio di bidoni dotati di *microchip* o sacchi prepagati), che costituiscono un importante stimolo e riconoscimento per gli utenti verso l'adozione di comportamenti virtuosi, a fronte dei servizi ad essi proposti.

Come si è già accennato nel Capitolo 8, per quanto riguarda il sistema impiantistico per la gestione dei rifiuti urbani raccolti tra le previsioni del Piano c'è il conseguimento in ciascun Ambito Territoriale Integrato di una sostanziale autosufficienza impiantistica per il compostaggio di qualità e il pretrattamento del rifiuto residuo, mentre per quanto attiene lo smaltimento finale sia mediante trattamento termico, sia mediante smaltimento in discarica, l'autosufficienza è prevista a scala regionale.

La condizione di autosufficienza impiantistica per il trattamento termico deve avere invece carattere sovra ATI come pure la pianificazione dello smaltimento in discarica. Per il trattamento termico è previsto un nuovo impianto a servizio degli ATI 1, 2 e 3, e l'utilizzo di impianti esistenti per l'ATI 4. Il complesso dell'impiantistica regionale per il trattamento termico dei rifiuti di provenienza urbana deve garantire una capacità complessiva pari a circa 175 mila tonnellate/anno.

L'articolazione del sistema impiantistico a regime prevede la necessità di tre discariche strategiche sul territorio regionale; tali impianti sono individuati nella discarica di Belladanza in Comune di Città di Castello, nella discarica di Borgogiglione nel Comune di Magione e nella discarica delle Crete nel Comune di Orvieto.

Per il periodo di vigenza del Piano, l'ammontare complessivo delle risorse necessarie a supportarne le azioni previste è così ripartito:

- azioni a sostegno della riduzione dei rifiuti, con fondi regionali per 900,00 mila euro;
- azioni a sostegno della raccolta differenziata, con Fondi FAS per 10,00 milioni di euro;
- azioni a sostegno del recupero dei rifiuti con fondi regionali per 500,00 mila euro;

- azioni per il monitoraggio ambientale e sanitario delle aree interessate dalla presenza di impianti con fondi regionali per 1,50 milioni di euro;
- interventi in campo formativo educativo e comunicazione con fondi regionali per 2,00 milioni di euro.

Come si è analizzato nel Capitolo 9, l'Umbria presenta ancora un certo ritardo nel perseguire gli obiettivi di servizio previsti per il settore della Gestione dei Rifiuti Urbani, nonché nell'attuazione del Piano regionale dei Rifiuti. In particolare, per quanto riguarda la raccolta differenziata, i risultati ottenuti nel 2009 sono ancora significativamente lontani dagli obiettivi individuati sia dalla normativa nazionale sia dal Piano regionale, nonostante si sia registrato un incremento a scala regionale di 1,5 punti percentuali. Per tale motivo la Regione Umbria ha deciso di attivare tutte le diverse possibili azioni atte a recuperare tali ritardi.

Una particolare attenzione viene infatti rivolta a due questioni, in parte tra loro collegate; una riguarda l'adozione dei Piani d'Ambito, strumenti indispensabili per la gestione ottimale del servizio, l'altra del riguarda il conseguimento dei *target* previsti in relazione alla percentuale di RD.

Per quanto riguarda l'accelerazione delle procedure di approvazione dei piani d'ambito dei 4 ATI, la Regione Umbria intende accompagnare gli stessi nel percorso per l'approvazione dei singoli Piani d'ambito, attraverso un'intensa attività di supporto e coordinamento che ne garantisca la coerenza su scala regionale.

Per quanto riguarda la RD, da attuarsi in particolare mediante sistemi di raccolta porta a porta, il Piano, come già ricordato in precedenza, prevede che entro il 2012 la percentuale di rifiuti differenziati in Umbria raggiunga il 65 per cento. Si tratta di un obiettivo ambizioso ma realizzabile, come mostrano i dati di quelle aree in cui il passaggio al sistema di raccolta porta a porta è già stato attuato, ma che – a scala regionale – potrà essere raggiunto solo con un impegno congiunto tra Regione e Comuni. È prevista la sottoscrizione di uno specifico protocollo d'intesa finalizzato a realizzare una capillare informazione ai cittadini e la destinazione di risorse regionali volte a favorire, anticipando la programmazione di ambito, la riorganizzazione dei servizi di raccolta domiciliare. In conformità al programma triennale di sostegno per la RD, saranno quindi destinati maggiori contributi ai Comuni che verranno erogati prioritariamente a quelli con popolazione superiore ai 15 mila abitanti e solo a fronte dell'effettivo riscontro dei risultati conseguiti, in termini assoluti e relativi. Accanto alle azioni di sostegno, si darà attuazione al sistema di premi e sanzioni nei confronti dei Comuni che raggiungono o meno gli obiettivi fissati.

Va messo in evidenza che il finanziamento delle azioni volte ad aumentare la percentuale di raccolta differenziata, come già detto, era previsto nella programmazione regionale con fondi FAS. Il Programma attuativo regionale del FAS, approvato con D.G.R.189/2009 prevede in effetti un'azione denominata "interventi per il potenziamento della raccolta differenziata" con una dotazione finanziaria di 10 milioni di euro, da attuarsi mediante programmi a regia regionale che individuino gli interventi da realizzarsi all'interno dei Piani d'ambito. Purtroppo, come già spiegato nel Capitolo 6 a proposito del Servizio Idrico Integrato, in seguito alle criticità legate alle successive riprogrammazioni del CIPE sul Fondo Aree Sottoutilizzate, la dotazione finanziaria dovrà essere rivista e gli interventi rimodulati. Alla data del 15 maggio 2011 non è ancora stata pubblicata la deliberazione del CIPE che consente la successiva proposta regionale di rimodulazione delle risorse.

Si tratta di una criticità particolarmente rilevante per dare attuazione agli obiettivi della programmazione regionale.

Oltre alle attività di raccolta differenziata, in linea con quanto previsto dal D.Lgs.205/2010, di attuazione della D.CE2008/98, andranno sviluppate azioni per il recupero dei materiali (riuso e riciclo), al fine di ridurre la quantità di rifiuti prodotti per abitante.

In particolare dovrà essere realizzato, attraverso percorsi partecipati, un programma di prevenzione finalizzato alla riduzione dei rifiuti alla fonte, partendo dagli indicatori ricavabili da esperienze già in atto – detersivi alla spina, fontanelle di acqua, distributori di latte crudo – iniziative che, accanto all'effettivo impatto sulla riduzione dei rifiuti da imballaggio, contribuiscono a diffondere tra i cittadini una cultura di maggior attenzione a questo tema.

Vengono infine riconfermate le linee del Piano regionale dei rifiuti per quel che riguarda il passaggio da tassa a tariffa e la separazione tra i soggetti che gestiscono il servizio di raccolta e l'impianto di smaltimento finale.

Come mostra anche il posizionamento negli Obiettivi di Servizio, in materia di Gestione dei Rifiuti Urbani l'Umbria presenta una situazione che – pur migliore della media nazionale – è ancora lontana dal definirsi pienamente in linea con gli obiettivi della programmazione regionale e quelli fissati dalla normativa nazionale. Tale fenomeno si associa a una maggiore frammentazione nella gestione del servizio – se paragonata ad esempio alla situazione regionale in materia di Servizio Idrico Integrato – e la presenza ancora piuttosto diffusa di numerose gestioni in economia in singole realtà territoriali e quindi di modesta dimensione industriale.

Il conseguimento di maggiori economie di scala è un elemento importante per poter raggiungere, nei tempi stabiliti, gli obiettivi della normativa.

A. APPENDICE METODOLOGICA

a.1 Quadro d'insieme

I Conti Pubblici Territoriali rilevano, a livello regionale, i flussi finanziari degli enti del Settore Pubblico Allargato, desunti dai bilanci consuntivi degli stessi, secondo un criterio di cassa.

I CPT sono prodotti da un Nucleo Centrale operante nell'ambito dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS), e da una Rete formata da 21 Nuclei operativi presso ciascuna Regione e Provincia Autonoma. La serie storica dei dati dei Conti Pubblici Territoriali, a frequenza annuale, è disponibile a partire dal 1996. I CPT forniscono informazioni, con 12-18 mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento, sul complesso delle entrate e delle spese consolidate (correnti e in conto capitale) del Settore Pubblico Allargato nei singoli territori regionali.

La Banca dati fa parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete dei soggetti pubblici e privati che fornisce informazione statistica ufficiale.

I CPT dispongono di uno specifico Sistema Informativo (SI-CPT), un archivio strutturato e centralizzato che facilita l'accesso all'informazione e garantisce una completa accessibilità e flessibilità esplorativa delle informazioni sia per la Rete dei produttori che per gli utilizzatori esterni, a qualsiasi livello di aggregazione.

Nel Giugno 2007 è stata pubblicata l'ultima edizione della Guida Metodologica CPT³², che riporta i dettagli metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. A essa si rimanda per l'approfondimento degli specifici aspetti metodologici trattati sinteticamente nel seguito.

a.2 Natura del dato

La Banca dati CPT ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al SPA, i flussi di spesa e entrata a livello regionale sulla base dei bilanci consuntivi dell'ente stesso senza effettuare, in linea di principio, riclassificazioni. La combinazione di questi dati di base consente di costruire i conti consolidati per ciascuna regione.

Il dato è di tipo finanziario e di cassa. La scelta di un conto finanziario deriva dalla rilevanza di queste informazioni per delineare le realtà entro cui si colloca l'intervento pubblico a livello regionale e da come i dati di natura

³² Cfr. AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, UVAL 2007, disponibile su www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp

finanziaria siano parte integrante sia del processo decisionale che di quello di formazione e gestione del bilancio pubblico.

La rilevazione della componente allargata del Settore Pubblico (cfr. paragrafo seguente) impone però l'applicazione di un'attenta metodologia di conversione dalla contabilità economica, propria della maggior parte degli enti appartenenti a tale componente, a quella finanziaria adottata dai CPT, nonché la formulazione di una definizione puntuale del concetto di controllo societario, che fa riferimento agli *standard* internazionali IPSAS6 (*International Public Sector Accounting Standards*).

a.3 Universo di riferimento e livelli di governo

I CPT rilevano la totalità degli enti del Settore Pubblico Allargato. Tale universo di enti è costituito dalla PA, che coincide con la definizione usualmente adottata dalla contabilità pubblica italiana ed è costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, e dagli enti dell'*Extra PA*, aggregato in cui sono incluse soggetti che, sotto un controllo pubblico, sono impegnati nella produzione di servizi destinabili alla vendita. Si tratta di Imprese Pubbliche Nazionali e Imprese Pubbliche Locali, a cui la PA ha affidato la *mission* di fornire alcuni servizi pubblici, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc. La Tavola a.1 riporta l'elenco delle categorie di enti dell'universo teorico CPT, per il SPA.

La rilevazione delle Imprese Pubbliche Locali (IPL) rappresenta un vero e proprio monopolio informativo della Banca dati CPT, che si è dotata di un proprio sistema di classificazione strutturato su tre livelli: Categoria, Subcategoria e Sottotipo, che consente di gestire la numerosità e la complessità dell'universo rilevato. Nel primo livello vengono definiti i grandi aggregati di enti (ad esempio Enti dipendenti); nel secondo si tiene conto della dimensione territoriale (Centrale, Regionale o Sub-regionale), nel terzo si evidenziano le principali classi di enti rilevate, tenendo conto soprattutto del dettato legislativo in materia di Enti locali, e dei possibili legami con altri sistemi di codifica utilizzati nella PA. Nel caso, ad esempio, degli Enti dipendenti (categoria) di livello regionale (subcategoria), si dispone dei sottotipi: Enti e istituti regionali, Agenzie regionali, ecc.

Tavola a.1 - Classificazione degli Enti del Settore Pubblico Allargato³³

UNIVERSO	SUBUNIVERSO	LIVELLI DI GOVERNO	CATEGORIA ENTE	
S. P. A.	P. A.	Amministrazione Centrale	Stato Patrimonio dello Stato ANAS Enti di previdenza Altri Enti dell'Amministrazione Centrale	
		Amministrazione Regionale	Regioni e Province autonome Enti dipendenti da Regioni ASL, Ospedali e IRCCS	
		Amministrazione Locale	Province e Città metropolitane Amministrazioni Comunali Comunità Montane e altre Unioni di enti locali Camere di Commercio, Industria e Artigianato Università Enti dipendenti da Amministrazioni Locali Autorità e Enti Portuali	
		Imprese Pubbliche Nazionali (IPN)	Azienda dei Monopoli di Stato Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.) Ente Tabacchi Italiano (fino al 2003, anno della completa privatizzazione) ENEL Società Poste Italiane Ferrovie dello Stato ENI ACI Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna, RAI) ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.) GSE (Gestore Servizi Elettrici, ex GRTN) Terna Rete Elettrica Nazionale Infrastrutture S.p.A. (fino al 2005 : dal 2006 è incorporata in Cassa DD.PP.) Italia Lavoro SIMEST (Società Italiana per le Imprese all'Estero) SOGESID (Società Gestione Impianti Idrici) SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari) Invitalia (ex Sviluppo Italia)	
			Imprese Pubbliche Locali (IPL)	Consorzi e forme associative di enti locali Aziende e istituzioni locali Società e fondazioni partecipate

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

a.4 Regionalizzazione dei flussi

Uno degli aspetti più complessi della costruzione di un conto consolidato dell'operatore pubblico a livello regionale è senz'altro il riparto territoriale dei flussi relativi a enti operanti su scala sovraregionale: solo in casi molto limitati gli enti rilevati dispongono infatti di una precisa articolazione territoriale dei loro dati contabili. L'elaborazione di solidi criteri di riparto per disaggregare territorialmente i dati nazionali delle diverse voci economiche presenti nei bilanci rende necessaria l'identificazione di un *set* di indicatori territoriali, che tengano conto delle esigenze informative del *data set* che si intende costruire.

³³ Rispetto all'universo teorico qui riportato, nella Monografia non si considerano le Fondazioni partecipate, in quanto, a tutt'oggi, la rilevazione di tali soggetti non risulta uniforme sull'intero territorio nazionale.

La definizione dei criteri secondo i quali si intende operare la regionalizzazione è infatti preliminare all'individuazione degli indicatori necessari per la realizzazione del riparto: sia per le entrate che per le spese esistono infatti molteplici approcci, la cui applicazione può condurre a risultati significativamente diversi.

Per le Spese, il criterio di base della ripartizione territoriale nei CPT è principalmente quello della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico, in termini di flussi finanziari gestiti nei diversi territori. Per i flussi di spesa diretta, legati alla produzione di beni e servizi e all'aumento di uno *stock* di capitale non finanziario, la ripartizione territoriale avviene invece sulla base dell'allocazione fisica dei fattori produttivi impiegati e quindi dell'attività economica svolta, mentre per i flussi di spesa di altra natura si adotta il criterio della destinazione delle risorse erogate.

Per le Entrate, la logica adottata nei Conti Pubblici Territoriali è quella della costruzione del bilancio di un Operatore Pubblico Regionale virtuale (OPR) in cui siano presenti le entrate di tutti i livelli di governo le cui azioni producono effetti economici diretti sul territorio. Secondo tale approccio, la regione viene considerata alla stregua di una nazione, nel cui ambito agisce un operatore pubblico che si presume dotato di propria capacità decisionale.

I criteri di regionalizzazione adottati per Spese ed Entrate, così come sinteticamente descritti, sconsigliano di calcolare saldi finanziari territoriali utilizzando la Banca dati CPT, a meno di operare eventuali, indispensabili, correttivi per pervenire ad approssimazioni corrette di detti saldi.

a.5 Classificazione economica

Tutti gli enti pubblici della PA, così come rappresentati nelle fonti ufficiali, dispongono di uno schema di classificazione delle spese e delle entrate per categorie economiche più o meno simile a quello adottato per il bilancio dello Stato. L'uniformità dello schema non garantisce tuttavia la corretta imputazione del flusso alla relativa categoria economica, da parte del redattore del singolo bilancio.

Una corretta rilevazione dei flussi, quindi, non si limita al dato contabile, ma cerca, per quanto possibile, di entrare nel merito del flusso stesso e di verificarne, in base alla sua natura, la giusta imputazione.

Ne consegue che, per poter pervenire a conti consolidati che comprendano voci omogenee, occorre determinare quindi preventivamente uno schema di classificazione economica al quale far riferimento per riportare le informazioni rilevate dai bilanci consuntivi, cercando il più possibile di identificare delle relazioni univoche.

Una diversa forma di riclassificazione delle fonti è quella imposta dall'inserimento nell'universo di rilevazione di enti che redigono la propria documentazione contabile secondo le norme sul bilancio di impresa, soprattutto gli enti dell'*Extra PA*.

In tal caso, al fine di pervenire a una valutazione effettiva dei pagamenti e delle riscossioni, il dato di bilancio, espresso secondo la competenza economica e secondo gli schemi civilistici, deve essere trasformato in un dato di cassa e ricondotto agli schemi di entrata e spesa adottati dai CPT.

L'estremo dettaglio della classificazione delle voci economiche fa sì che si possano considerare diversi insiemi di categorie economiche. In funzione di specifici usi dei dati CPT vengono effettuate, senza alterare la natura finanziaria del dato di base, rielaborazioni al fine di consentire la piena rispondenza a regole comunitarie o la confrontabilità con altri aggregati della finanza pubblica.

a.6 Classificazione settoriale

Affinché il conto consolidato abbia un ruolo di supporto efficace nel processo decisionale e nell'attività di programmazione nazionale e regionale, e possa, altresì, essere utilizzato nelle analisi di settore, occorre che venga impostato un sistema di rilevazione ed elaborazione dei flussi adeguatamente articolato secondo la finalità perseguita con la loro erogazione.

In coerenza con il sistema di classificazione adottato nella Contabilità Pubblica e, quindi, con il sistema di Classificazione delle Funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG), la costruzione dei Conti Pubblici Territoriali viene effettuata secondo una classificazione settoriale a 30 voci³⁴, particolarmente utile per tenere conto delle esigenze sia della Programmazione Comunitaria, sia dell'analisi della spesa pubblica.

Occorre inoltre precisare che le difformità esistenti nei bilanci pubblici riguardo all'imputazione delle voci di spesa ai rispettivi settori, anche quando questi presentano denominazioni apparentemente simili, impongono un'attenzione particolare nella definizione del contenuto degli stessi. I settori presentano, talvolta, un differente grado di dettaglio, frutto di diversi livelli di approfondimento, in virtù dell'esistenza o meno di specifici studi di settore. Le analisi effettuate dal Nucleo Centrale CPT hanno portato a riscontrare situazioni in cui spese con natura simile venivano di fatto attribuite dai bilancisti dei diversi enti a differenti comparti d'intervento, oppure casi in cui spese di dubbia attribuzione

³⁴ La suddetta ripartizione, utilizzata per classificare le spese, non può essere adottata per classificare i flussi di entrata, dal momento che la maggior parte di essi non è vincolata in origine a specifici settori d'intervento.

erano assegnate secondo criteri di prevalenza o, al contrario, attribuite direttamente a settori residuali. D'altra parte, da un lato non sempre le informazioni più dettagliate sono disponibili e/o affidabili, dall'altro la scelta fatta da CPT di non intervenire in maniera consistente sul bilancio di base, porta all'impossibilità di correggere le eventuali anomalie.

Per ciascuno dei 30 settori in cui si articola il dato di spesa dei CPT, sono disponibili schede sintetiche in cui vengono riportate le tipologie di esborso che, in linea teorica, vi dovrebbero essere contabilizzate, alcune criticità riscontrate e l'evoluzione osservata nell'articolazione dei livelli di governo che vi operano. Le Tavole a.2 e a.3 riportano le schede di sintesi riferite ai due settori oggetto di approfondimento nel presente volume: Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani.

a.7 Consolidamento

Nei Conti Pubblici Territoriali ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento intercorrenti tra gli enti appartenenti al medesimo livello di governo. Viene dunque effettuato un processo di consolidamento, che consente di ottenere il valore complessivo delle spese direttamente erogate sul territorio o delle entrate effettivamente acquisite, senza duplicazioni. Il consolidamento è direttamente dipendente dall'universo di riferimento: cambiando l'universo cambia il consolidato e il risultato finale. Di conseguenza, nel considerare il solo settore PA le imprese pubbliche che non ne fanno parte (poiché appartenenti all'Extra PA) sono considerate alla stregua di imprese private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA, i trasferimenti a esse risultano interni all'universo di riferimento e pertanto elisi per evitare doppi conteggi.

Tavola a.2 - Scheda settoriale per il Servizio Idrico Integrato³⁵

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO		
Contenuto teorico del settore		
Comprende le spese per l'approvvigionamento idrico attraverso acquedotti e invasi d'acqua; le spese per il trattamento e la salvaguardia dell'acqua; i servizi per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche; gli studi e ricerche per lo sfruttamento delle acque minerali; gli interventi di miglioramento e rinnovamento degli impianti esistenti; la vigilanza e regolamentazione concernente la fornitura di acqua potabile (inclusi i controlli sulla qualità e quantità dell'acqua e sulle tariffe). Comprende inoltre le spese per opere fognarie, per la depurazione e il trattamento delle acque reflue, per la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento ed il potenziamento delle fognature; il trasferimento di fondi per il finanziamento del completamento della canalizzazione fognaria; i contributi per la realizzazione di opere di risanamento fognario e per la costruzione di collettori e di impianti di depurazione degli scarichi di acque reflue.		
Criticità del settore		
Voci in eccesso		
Spese per la formazione del personale più correttamente riconducibili a Formazione		
Spese specificamente destinate alla ricerca più correttamente riconducibili al settore Ricerca e Sviluppo		
Spese relative all'attività termale più correttamente riconducibili al settore Sanità		
Spese connesse ai Piani di disinquinamento più correttamente riconducibili al settore Ambiente		
Spese relative alla Protezione Civile più correttamente riconducibili al settore Sicurezza Pubblica		
Spese per la realizzazione di opere igienico-sanitarie, quali i servizi necroscopici e cimiteriali, i servizi igienici pubblici, i canili pubblici e altre strutture analoghe più correttamente riconducibili al settore Altri Interventi Igienico-Sanitari		
Spese per la realizzazione di interventi previsti dal piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti più correttamente riconducibili al settore Smaltimento dei Rifiuti		
Voci in difetto		
Spese specificamente destinate alla costruzione di acquedotti erroneamente classificate nel settore Altri Interventi Igienico-Sanitari		
Spese per la conservazione dell'assetto idrogeologico erroneamente classificate nel settore Ambiente		
Spese per la costruzione di acquedotti erroneamente classificate nel settore Altre Opere Pubbliche		
Spese per il risanamento delle reti acquedottistiche e per il riordino ed il potenziamento dell'impianto di potabilizzazione erroneamente classificate nel settore Viabilità		
Voci riclassificate da e verso altri settori		
Composizione percentuale degli enti operanti nel settore*		
	% media 2000-2002	% media 2007-2009
Società e fondazioni Partecipate	43,3%	70,2%
Comuni	36,8%	16,7%
Amministrazione Regionale	4,5%	3,7%
Consorzi e Forme associative	5,3%	3,2%
Stato	0,8%	2,4%
Aziende e istituzioni	4,5%	1,9%
Enti dipendenti	3,9%	1,2%
SOGESID	0,2%	0,3%
Comunità montane e unioni varie	0,6%	0,3%

³⁵ **Legenda:**

Contenuto teorico del settore: illustrazione delle finalità dell'intervento pubblico che rientrano nel settore in esame;

Criticità del settore: principali problematiche individuate nell'attribuzione delle spese e suddivise in "voci in eccesso" e "voci in difetto" su cui CPT non interviene per carenza di informazioni dettagliate nelle fonti primarie e "voci riclassificate da e verso altri settori" su cui CPT può intervenire e attribuire la spesa alla corretta finalità;

Voci in eccesso: spese che, pur essendo nella prassi contabile imputate al settore analizzato, sarebbero più correttamente riconducibili ad altri settori;

Voci in difetto: spese che, pur imputate nella prassi contabile ad un settore diverso rispetto a quello oggetto di analisi, sarebbero ad esso più correttamente riconducibili;

Voci riclassificate da e verso altri settori: spese che è possibile scorporare dalla fonte primaria per ricondurle al settore a cui, più correttamente, sono da riferirsi; sono le voci su cui CPT interviene e si riferiscono sia a spostamenti in uscita dal settore (*verso*) sia in entrata (*da*);

Composizione percentuale degli Enti operanti nel settore: identificazione degli enti o dei comparti del Settore Pubblico Allargato che alimentano le spese del settore e quantificazione del peso percentuale di ciascuno di essi calcolato rispetto al totale della spesa consolidata del settore al netto degli interessi passivi. Il calcolo del peso è stato effettuato con riferimento alle medie di inizio e fine periodo (2000-2002 e 2007-2009).

Tavola a.3 - Scheda settoriale per la Gestione dei Rifiuti Urbani³⁶

GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI		
Contenuto teorico del settore		
Comprende le spese per discariche, inceneritori, e altri sistemi per la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti liquidi e solidi, inclusi quelli nucleari; la vigilanza sull'attività di smaltimento dei rifiuti, il sostegno alle imprese incaricate della costruzione, manutenzione e gestione di detti sistemi.		
Criticità del settore		
Voci in eccesso		
Spese per la formazione del personale più correttamente riconducibili a Formazione		
Spese specificamente destinate alla ricerca più correttamente riconducibili al settore Ricerca e Sviluppo		
Voci in difetto		
Spese per la costituzione di impianti di stoccaggio dei rifiuti erroneamente classificate nel settore Altre Opere Pubbliche		
Spese per la realizzazione di interventi per lo smaltimento dei rifiuti erroneamente classificate nel settore Ambiente		
Spese per la realizzazione di interventi previsti dal piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti erroneamente classificate nel settore Fognature e Depurazione Acque		
Voci riclassificate da e verso altri settori		
Composizione percentuale degli enti operanti nel settore*		
	% media 2000-2002	% media 2007-2009
Società e fondazioni Partecipate	33,8%	51,3%
Comuni	55,3%	39,1%
Consorzi e Forme associative	4,9%	7,8%
Aziende e istituzioni	5,3%	1,3%
Province e città metropolitane	0,3%	0,3%
Stato	0,3%	0,2%
Amministrazione Regionale	0,1%	0,1%

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

a.8 Dati sul Servizio Idrico Integrato: la rilevazione Istat - SIA

Il Sistema delle Indagini sulle Acque (SIA) dell'Istat è parte del Programma Statistico Nazionale³⁷ e rileva, da ciascuno degli enti gestori del servizio idrico, informazioni sul servizio erogato, sulle risorse idriche idropotabili e sulle acque reflue urbane. Il SIA si articola in due fasi: la rilevazione dell'universo degli enti gestori (effettuata presso le Autorità di Ambito Territoriale Ottimale) e la rilevazione, da ciascuno degli enti dell'universo, dei servizi idrici gestiti (prelievo e trasporto di acqua per uso potabile, rete di distribuzione dell'acqua potabile, rete fognaria, impianto di depurazione delle acque reflue urbane).

Nel presente volume si considerano, in particolare, due misure sintetiche che approssimano aspetti rilevanti della copertura e della qualità delle risorse idriche finalizzate al consumo umano. Si tratta di due indicatori di fonte Istat – SIA volti, rispettivamente a misurare l'efficienza nella distribuzione dell'acqua (*Acqua erogata³⁸ sul totale dell'acqua immessa³⁹*

³⁶Cfr. nota 35.

³⁷ Per dettagli sul Programma Statistico Nazionale cfr. www.sistan.it/psn/index.html.

³⁸ L'acqua erogata dalla rete di distribuzione dell'acqua potabile è la quantità di acqua ad uso potabile effettivamente consumata dai diversi utenti. Tale valore è dato dall'acqua consumata, misurata ai contatori dei singoli utenti, più una stima dell'acqua non misurata ma consumata per diversi usi, come per esempio: edifici pubblici, fontane pubbliche, acque di lavaggio strade, verde pubblico, idranti antincendio, ecc.

³⁹ L'acqua immessa nella rete di distribuzione dell'acqua potabile è la quantità di acqua ad uso potabile addotta da acquedotti e/o proveniente da apporti diretti da opere di captazione

nelle reti di distribuzione comunale⁴⁰) e la quota di popolazione equivalente servita da depurazione (*Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione con trattamento almeno secondario*⁴¹ sugli abitanti equivalenti totali urbani⁴² della regione). Il primo indicatore quantifica quindi l'acqua non dispersa e offre una misura delle perdite di rete, *proxy* dello spreco di risorse idriche e del possibile miglioramento della qualità dell'offerta del servizio ai cittadini. Il secondo indicatore pone invece a confronto la capacità depurativa dei più avanzati impianti esistenti con l'effettivo fabbisogno di depurazione e misura quindi, indirettamente, la diminuzione dell'inquinamento e dell'impatto dell'uso umano sulla disponibilità e sulla qualità della risorsa idrica.

a.9 I dati ISPRA sulla Gestione dei Rifiuti Urbani

La raccolta dei dati in materia di produzione e Gestione dei Rifiuti Urbani rientra tra le attività dell'Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale (ISPRA), nell'ambito dei propri compiti istituzionali di diffusione dell'informazione ambientale e di gestione della Sezione nazionale del Catasto rifiuti.

La procedura adottata per la raccolta dei dati si basa sulla predisposizione e l'invio di appositi questionari ai soggetti pubblici e privati che, a vario titolo, raccolgono informazioni in materia di gestione dei rifiuti (ARPA, APPA, Regioni, Province, Osservatori Provinciali sui Rifiuti, Commissari per le emergenze rifiuti, CONAI e consorzi o soggetti gestori).

La rilevazione è inclusa nel Programma Statistico Nazionale⁴³ ed i risultati sono diffusi annualmente nel Rapporto Rifiuti.

Nella Monografia si utilizzano, in particolare, alcuni indicatori sintetici per descrivere le principali caratteristiche del servizio erogato ai cittadini:

e/o derivazione, navi cisterna o autobotti, in uscita dalle vasche di alimentazione della rete di distribuzione.

⁴⁰ La rete di distribuzione partendo da vasche di accumulo (serbatoi, vasche di carico), distribuisce acqua ai singoli punti di utilizzazione (abitazioni, stabilimenti, negozi, uffici, ecc.).

⁴¹ Il trattamento secondario è un processo di ossidazione biologica della sostanza organica biodegradabile sospesa e disciolta nelle acque di scarico, che si effettua utilizzando batteri aerobi. Il trattamento "più avanzato" consente di rimuovere efficacemente sostanze non eliminate completamente con i trattamenti precedenti, quali microrganismi, sali nutritivi, sostanze organiche.

⁴² Stima effettuata dall'Istat che considera le acque reflue urbane recapitate nella rete fognaria e prodotte da attività domestiche e ad esse assimilabili, compresi anche gli scarichi di attività alberghiere, turistiche, scolastiche e di micro-imprese generalmente operanti all'interno dei centri urbani, che presentano caratteristiche qualitative equivalenti al metabolismo umano o ad attività domestiche e in cui gli inquinanti sono costituiti prevalentemente da sostanze biodegradabili.

⁴³ Cfr. nota 37.

la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica⁴⁴, la quota di raccolta differenziata effettuata a livello regionale⁴⁵ e la frazione umida trattata in impianti di compostaggio⁴⁶, quale *proxy* della effettiva capacità di recupero di materia. I tre indicatori, congiuntamente, consentono di disporre di un quadro del funzionamento della gestione del settore che, in linea generale, è orientato a ridurre lo smaltimento in discarica, aumentare la raccolta differenziata e, in particolare, sostenere un pieno recupero di materia dai rifiuti avviati alla differenziazione.

a.10 I Soggetti Pubblici Locali rilevati dal Nucleo Regionale nei due settori

Data l'importanza assunta dai Soggetti Pubblici Locali operanti nel Servizio Idrico Integrato e nella Gestione dei Rifiuti Urbani all'interno dell'economia italiana, la Tavola a.4 riporta l'elenco degli enti rilevati sul territorio da ciascun Nucleo Regionale, oggetto di periodiche revisioni e aggiornamenti.

⁴⁴ Il dato è calcolato sia in kg di rifiuti per abitante all'anno, sia in percentuale del totale dei Rifiuti urbani prodotti.

⁴⁵ È calcolata come percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti che possono essere avviati a recupero di materia. Per raccolta differenziata si intende raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee, compresa la frazione organica umida, destinate al riutilizzo, al riciclo e al recupero di materia.

⁴⁶ È data dalla quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio (*compost* di qualità) sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale. Nella frazione umida trattata in impianti di compostaggio sono inclusi l'organico selezionato e il verde e esclusi i fanghi. Nei quantitativi trattati sono compresi anche i rifiuti urbani da raccolta differenziata avviati a digestione anaerobica. La quantità di rifiuto umido prodotto deriva da elaborazioni ISPRA effettuate sulla base di analisi merceologiche. Non si considera il *compost* domestico valutato da ISPRA come forma di "prevenzione" per la riduzione del quantitativo di rifiuto e dunque fuori dalla produzione e dal ciclo di raccolta differenziata.

Tavola a.4 - Enti rilevati dal Nucleo regionale CPT per il Servizio Idrico Integrato e per la Gestione dei Rifiuti Urbani (anno 2009)

Soggetti Pubblici Locali del Servizio Idrico Integrato	Soggetti Pubblici Locali della Gestione dei Rifiuti Urbani
Consorzio di Bonifica del BIM del Tronto	Consorzio Intercomunale del Vastese Tutela ed Ecologia Ambiente CIVETA
Consorzio dei Comuni del BIM Vomano-Tordino	Consorzio Comprensoriale per lo smaltimento RR.SS.UU. Area Piomba-Fino
ATO 1 - Aquilano	ECOEMME SpA
ATO 2 - Marsicano	A.S.M. Aquilana Società multiservizi SpA
ATO 3 - Peligno Alto Sangro	TE.AM Teramo Ambiente SpA
ATO 4 - Pescara	ORTONA AMBIENTE Srl (Raccolta smaltimento rifiuti)
ATO 5 - Teramo	S.I.A.P. SpA (dal 23/12/2004 Attiva-Industria del recupero SpA)
ATO 6 - Chietino	Ecologica Pescara SpA (Raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani) c/o Comune di Popoli
CONSIDAN	COGESA Srl
Gran Sasso Acqua SpA	CIRSU SpA
CAM SpA	LINDA SpA
Infrastrutture per Servizi Idrici Srl	San Giovanni Servizi Srl S.G.S.
RUZZO RETI SpA	SEGEN SpA
SACA SpA	Alto Sangro Ambiente Srl
SASI SpA	Ambiente SpA
ACA SpA	A.C.I.A.M. SpA
S.P.T. Servizi Pubblici Teramani SpA	Montagne Teramane e Ambiente SpA

a.11 Uso dei dati nella monografia

I dati dei Conti Pubblici Territoriali utilizzati in questa monografia sono consolidati⁴⁷ rispetto all'universo del Settore Pubblico Allargato e deflazionati utilizzando il deflatore del Pil a valori concatenati, a prezzi costanti 2000, di fonte Istat.

Al fine di disporre di dati sintetici da leggere e interpretare in un confronto tra territori, si è scelto di aggregare i 30 settori CPT nei seguenti 11 macrosettori: Amministrazione Generale; Servizi Generali; Conoscenza, Cultura e Ricerca; Servizio Idrico Integrato; Gestione dei Rifiuti Urbani; Ambiente e gestione del territorio; Sanità; Politiche sociali; Attività produttive e Opere Pubbliche; Mobilità; Reti infrastrutturali.

Gli indicatori fisici considerati per l'analisi settoriale del Servizio Idrico Integrato (cfr. paragrafo a.8) e della Gestione dei Rifiuti Urbani (cfr. paragrafo a.9), fanno parte del set di 11 indicatori selezionati per il meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio⁴⁸, rivolto alle otto regioni del Mezzogiorno. Si tratta di un sistema di incentivazione che condiziona l'erogazione di risorse pubbliche del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, al raggiungimento, al 2013, di *target* quantificati *ex-ante*, uguali per tutti i

⁴⁷ Fanno eccezione i dati presenti nelle Figure 1.3, 1.4, 2.3, 3.4, 5.3 e 9.3, che si riferiscono, invece, a flussi non consolidati, per permettere la misurazione di specifici fenomeni.

⁴⁸ Cfr. www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio.

territori e pari, in particolare al 75 per cento per l'acqua non dispersa, al 70 per cento per la depurazione avanzata, ad un massimo di 230 kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante, al 40 per cento di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e al 20 per cento di frazione umida trattata in impianti di compostaggio.