



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



REGIONE ABRUZZO

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 Abruzzo



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

Regione Abruzzo - 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 Abruzzo 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 Abruzzo è composto da Marco Valeri (Responsabile del progetto CPT, Direttore della Struttura Speciale di Supporto Controllo di Gestione), Raffaella Zaini, Dario Ciamponi, Tobia Monaco, Roberta Rizzone, Fabrizio Pieri, Marisa Papola, Giovanna Di Bartolomeo, Mara Sorge (Componenti del Nucleo Regionale CPT). Esso opera presso la Struttura Speciale di Supporto Controllo di Gestione.

In particolare sono autori del volume:

Marco Valeri, Tobia Monaco (Parte I)

Marco Valeri, Raffaella Zaini, Roberta Rizzone (Parte II)

Marco Valeri, Dario Ciamponi (Parte III)

La rielaborazione grafica e l'*editing* del volume sono stati curati da Fabrizio Pieri.

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	18
3. La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali (SPL)	22
PARTE II - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	31
4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione	31
5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	34
6. I principali gestori del servizio nella Regione	46
7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	55
PARTE III - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI	59
8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione	59
9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	62
10. I principali gestori del servizio nella Regione	73
11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	84
A. APPENDICE METODOLOGICA	89

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 e 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 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

La Pubblica Amministrazione italiana è caratterizzata da un processo di riforma di medio e lungo periodo, genericamente indicato come processo di “transizione verso il federalismo”, che consiste nel passaggio di funzioni legislative dallo Stato alle Regioni e di funzioni amministrative e di capacità di finanziamento dallo Stato agli Enti locali. Il percorso di attuazione delle riforme federaliste consta di tre fasi di transizione, distinti ma intimamente connessi tra loro, verso altrettante dimensioni del federalismo: quella *amministrativa*, quella *costituzionale* e quella *fiscale*.

Il *federalismo amministrativo* o *federalismo a costituzione invariata*, quale processo di trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, agli Enti locali e alle autonomie funzionali, si è sviluppato in maniera abbastanza lenta nel tempo e ha preso progressivamente corpo con le leggi che durante gli anni Ottanta e Novanta hanno ridefinito le politiche in vari settori della vita amministrativa⁷.

Il *federalismo costituzionale*, in qualità di processo di devoluzione di funzioni legislative dallo Stato alle Regioni e di funzioni amministrative dallo Stato e dalle Regioni agli Enti locali, avviato nel 2001, ha segnato la definitiva conclusione dello Stato centralista, introducendo i principi della *sussidiarietà* e della *pari dignità* degli enti in cui si articola la Repubblica e delineando un nuovo complesso sistema di attribuzioni di funzioni e competenze tra livelli amministrativi⁸.

⁷ A fine anni Novanta, a partire dalla cosiddetta Legge “Bassanini 1” (L.59/1997) e dalle collegate leggi (L.94/1997 e L.127/1997), le competenze amministrative sono state ridistribuite tra Stato, Regioni ed Enti locali nei settori dell’agricoltura (D.Lgs.143/1997), del trasporto pubblico locale (D.Lgs. 422/1997), del mercato del lavoro (D.Lgs. 469/1997), del commercio (D.Lgs.114/1998), nonché di sviluppo economico, territorio, ambiente e infrastrutture, servizi alla persona e alla collettività (D.Lgs. 112/1998 e D.Lgs. 76/2001).

⁸ Con la riscrittura del Titolo V della Costituzione, attuata dalla L.Cost. 3/2001, Comuni, Province e Città Metropolitane assumono la titolarità delle funzioni amministrative; le Regioni sono titolari di potestà legislativa di tipo concorrente con quella statale in un rilevante numero di materie elencate nella nuova Carta Costituzionale (istruzione, rapporti internazionali e commercio con l’estero, trasporti, navigazione e comunicazioni, politiche della ricerca e industriali, sanità e alimentazione, protezione civile e governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, credito regionale e locale) e di potestà legislativa di tipo primario, cioè tenuta al rispetto dei soli principi della Costituzione negli altri settori. Lo Stato mantiene la competenza legislativa esclusiva nei settori dei servizi indivisibili (politica estera, difesa e forze armate, ordinamento di mercati dei beni e dei servizi finanziari, ordine pubblico e sicurezza, cittadinanza, giustizia, ambiente e beni culturali) e nella determinazione dei livelli essenziali di assistenza.

Il *federalismo fiscale* nasce dall'ampliamento di poteri e dell'autonomia degli enti territoriali generato dai primi due processi, che ha richiesto il ridisegno complessivo del sistema di finanziamento dell'azione pubblica, con l'attribuzione alle Regioni e agli Enti locali di una capacità di prelievo fiscale di dimensioni tali da finanziare l'esercizio delle funzioni decentrate garantendo un adeguato livello quantitativo e qualitativo di servizi ai cittadini. Nel periodo considerato dal presente lavoro (dal 1996 al 2009), la riforma fiscale si è sostanziata in provvedimenti legislativi ispirati ai principi del "*federalismo fiscale a Costituzione invariata*"⁹. Le riforme hanno soppresso i trasferimenti statali agli enti territoriali, sostituendoli con Tributi propri (aliquote e/o compartecipazioni al gettito di imposte) o Tributi devoluti a titolarità regionale e locale. A favore degli enti territoriali con minore livello di reddito pro capite (e quindi minore capacità fiscale) è previsto un meccanismo perequativo con risorse aggiuntive di ammontare annuo decrescente nel tempo fino ad annullarsi nel 2013. Ad accrescere la capacità di spesa di molte di questi enti, inoltre, intervengono trasferimenti di natura straordinaria di risorse statali e dall'Unione Europea, finalizzati a cofinanziare gli investimenti (in infrastrutture, aiuti alle imprese e politiche del lavoro e sviluppo delle risorse umane) necessari a recuperare i ritardi nello sviluppo economico o a superare crisi economiche strutturali.

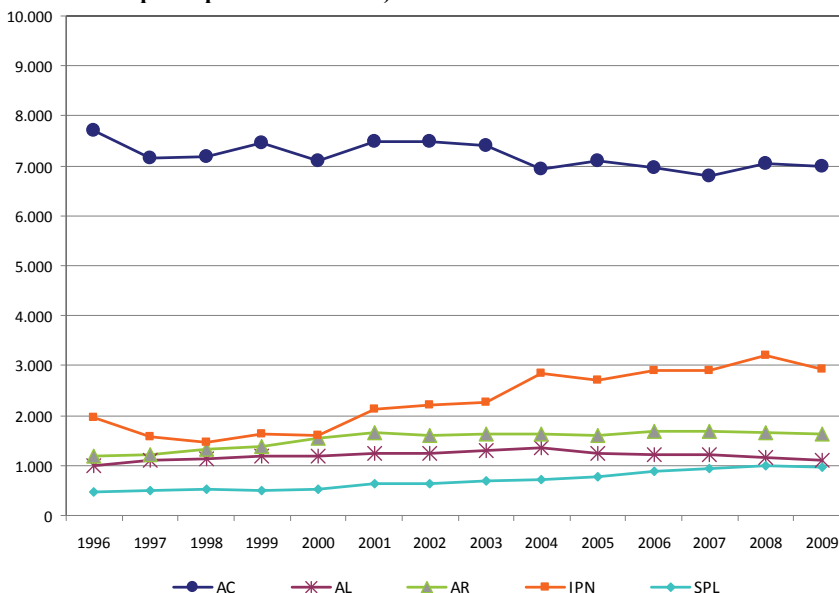
Ne sono conseguiti nell'intero periodo due processi distinti e contemporanei: da un lato, una riduzione delle risorse trasferite dallo Stato agli enti territoriali per il finanziamento delle loro attività¹⁰, dall'altro, e contestualmente, l'incremento delle risorse proprie (Tributi propri e Tributi devoluti dallo Stato) di Regioni ed Enti locali.

⁹In attuazione della delega contenuta nella L.662/1996 (finanziaria per il 1997) il Governo emanò il D.Lgs.446/1997, che istituì l'IRAP, le compartecipazioni al gettito dell'IVA e l'addizionale regionale IRPEF come tributi propri. Successivamente, la L.133/1999 sopprime i trasferimenti statali alle regioni destinati al finanziamento del trasporto pubblico e della spesa sanitaria corrente e il D.Lgs.56/2000 attuò la riforma della finanza regionale. È noto come gli sviluppi più recenti del federalismo fiscale sono successivi al 2009, quando la L.42/2009 ha delegato il Governo ad avviare attraverso vari decreti legislativi un articolato processo di riforma, ispirato ai nuovi principi costituzionali.

¹⁰Nel presente lavoro, si utilizzano i termini "Amministrazioni statali" e "livello centrale" per indicare l'insieme delle Amministrazioni centrali (AC) e delle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN), e il termine "spesa statale" o "del livello centrale" per indicarne la corrispondente spesa. Si utilizzano i termini "livelli amministrativi periferici", "enti territoriali" o "comparto locale", per designare l'insieme delle Amministrazioni Regionali (AR), delle Amministrazioni Locali (AL) e dei Soggetti Pubblici Locali (SPL), e il termine "spesa decentrata" per indicare la relativa spesa. Il periodo di riferimento dell'analisi va dal 1996 al 2009. I valori di entrate e spese citati nel testo, ove non diversamente indicato, sono sempre espressi in euro pro capite a prezzi costanti.

Il decentramento di funzioni legislative e amministrative e di capacità fiscale a Regioni ed Enti locali non ha apportato modifiche sostanziali nella struttura della spesa per livelli di Governo (cfr. Figura 1.1).

Figura 1.1 - SPA - Spesa totale per livelli di governo in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)¹¹



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nonostante l'incremento della spesa facente capo agli enti territoriali (molto elevato, 38,7 per cento, e di molto superiore a quello statale, che è del 2,4 per cento), la spesa dello Stato rappresenta ancora oggi quasi i tre quarti della spesa pubblica complessiva¹². Nell'arco del quindicennio oggetto di analisi le riforme amministrative e fiscali hanno pertanto implicato sostanzialmente uno spostamento della spesa a favore del livello decentrato: il peso relativo del governo centrale si è ridotto dal 78,4 per cento al 72,8 per cento del totale¹³. Di converso, aumenta appunto di cinque punti percentuali

¹¹ 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.

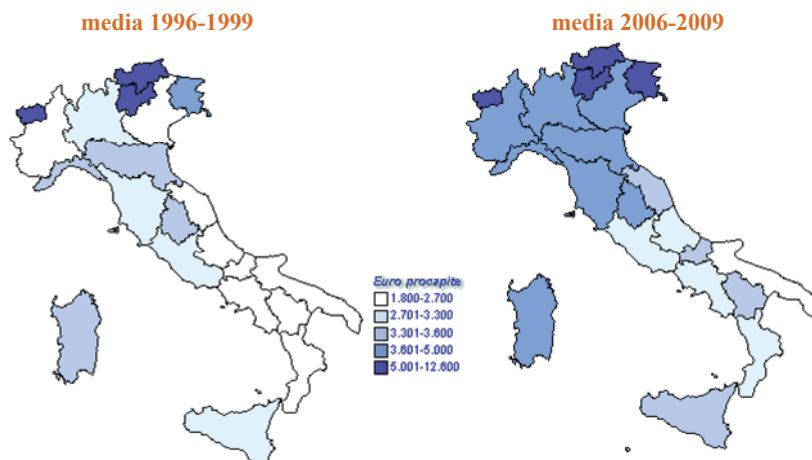
¹² Tra il 1996 e il 2009 la spesa complessiva è aumentata da 12.346,46 a 13.613,21 euro pro capite a prezzi costanti, come effetto di un incremento della spesa statale (da 9.683,35 a 9.917,97 euro pro capite, pari al 2,4 per cento), ma soprattutto di quella degli enti territoriali (da 2.663,10 a 3.695,24 euro pro capite, pari appunto al 38,7 per cento).

¹³ La spesa statale in termini reali dal 1996 al 2009 è cresciuta da 9.683,35 a 9.917,97 euro pro capite, per effetto dell'andamento divergente delle sue due componenti: la spesa delle

l'incidenza della spesa degli enti periferici, che è passata dal 22,0 per cento circa del 1996 al 27,0 per cento circa del 2009.

L'incremento della capacità di spesa delle amministrazioni del comparto locale (AR, AL, SPL), nel periodo considerato nella Regione Abruzzo, non ha interessato in egual misura tutte le Regioni (cfr. Figura 1.2).

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

Nelle Regioni del Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna) la variazione assoluta della spesa pro capite tra i due periodi è stata superiore alla media nazionale, mentre nel resto d'Italia ha presentato incrementi anche molto modesti, che oscillano tra i 215,55 euro pro capite del Lazio ai 768,65 dell'Abruzzo.

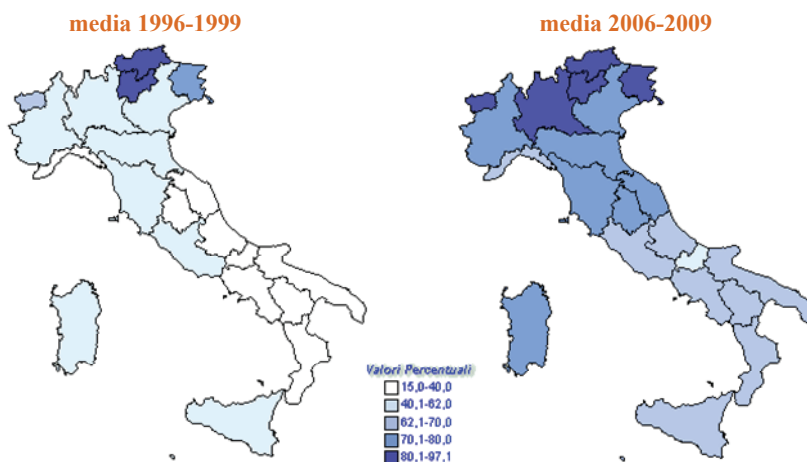
Il risultato di tali dinamiche è che, al 2009, il comparto locale (Regione ed Enti locali) esprime ancora una capacità di spesa che, pur essendosi livellata nel tempo, presenta una certa variabilità tra Regioni, essendo compreso tra i 2.561,92 euro pro capite della Puglia e i 4.909,52 euro della Liguria. In generale, gli enti territoriali delle Regioni del Nord sostengono una spesa pro capite superiore ai 4.500,00 euro; gli enti di Lombardia, Umbria, Veneto e Toscana si collocano sotto tale soglia, nelle prime due Regioni sopra i 4.000,00 euro, nelle ultime due sopra i 3.500,00 euro pro capite; nelle altre Regioni (ad eccezione della Puglia) la spesa degli enti territoriali è compresa tra i 3.000,00 e i 3.500,00 euro pro capite a prezzi costanti.

AC si è ridotta da 7.720,57 a 6.994,11 euro pro capite (ovvero dal 62,5 per cento al 51,4 per cento del totale), mentre quella delle IPN è salita da 1.962,78 a 2.923,86 euro pro capite (dal 15,9 al 21,5 per cento del totale).

Queste osservazioni sulla differenziazione tra enti delle varie regioni del livello della spesa richiama all'impatto differenziato che la riforma ha avuto nella capacità di finanziamento delle funzioni svolte dai livelli amministrativi periferici (Regioni e degli Enti locali).

I livelli periferici, come detto, attualmente finanziano con risorse proprie nella media nazionale oltre tre quarti del proprio fabbisogno, ma tale percentuale nasconde notevoli differenze tra regioni (cfr. Figura 1.3).

Figura 1.3 - SPA - Finanziamento delle AR e AL¹⁴ in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In generale, gli enti delle regioni a più elevato livello di reddito pro capite, e quindi maggiore capacità fiscale, coprono con risorse proprie una quota più elevata delle proprie entrate complessive: in quasi tutte le regioni del Nord e del Centro la percentuale di risorse proprie è superiore ai tre quarti del totale delle entrate regionali; in Umbria è pari al 72,4 per cento, e in tutte le altre Regioni i valori sono compresi tra il 68,0 per cento e il 69,0 per cento circa, ad eccezione di Basilicata e Molise (rispettivamente, 65,4 per cento e 55,1 per cento).

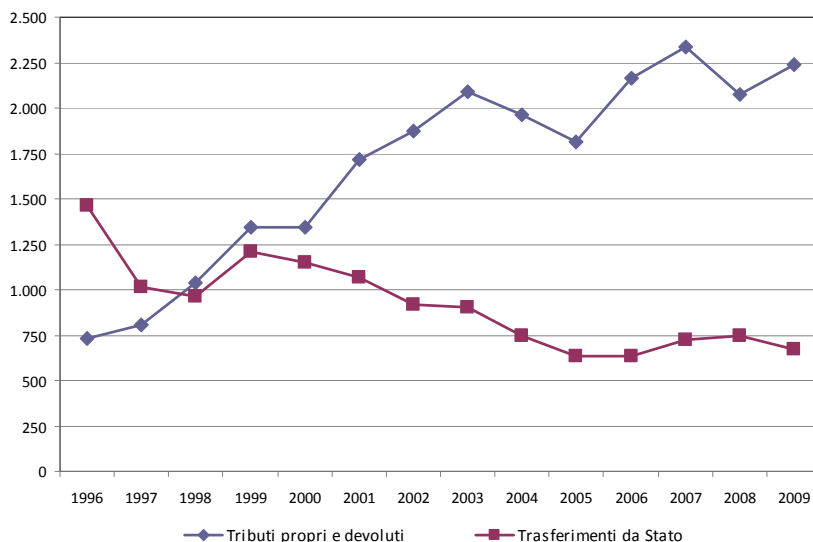
Sul dato incidono le condizioni di partenza delle singole Regioni: rimangono, infatti, le differenze, nonostante l'incremento di autonomia

¹⁴ 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.

finanziaria sia stato più elevato nelle Regioni che presentavano un livello iniziale relativamente basso¹⁵.

La Figura 1.4 evidenzia gli effetti dell'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, riportando l'evoluzione delle modalità di finanziamento degli enti territoriali.

Figura 1.4 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL¹⁶ in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

¹⁵Prima della riforma, il grado di autonomia finanziaria degli enti delle Regioni del Nord (eccetto la Liguria) e del Lazio era superiore al 45,0 per cento, quello della Liguria e di alcune Regioni del Centro era compreso tra il 35,0 e il 40,0 per cento, e nel Sud, ad eccezione di Abruzzo e Campania, inferiore al 30,0 per cento.

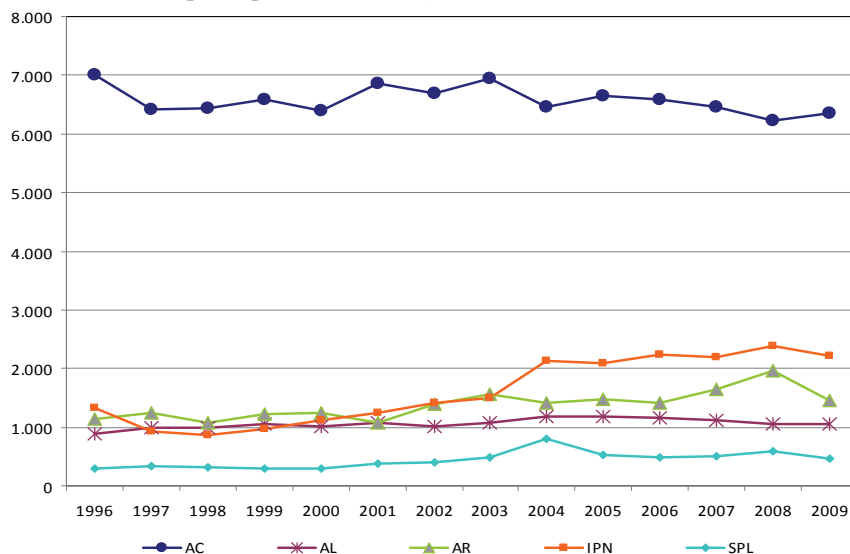
¹⁶ Nelle elaborazioni riportate in questa pubblicazione i Tributi propri e le compartecipazioni sono tra loro assimilati, assumendo alcuni orientamenti condivisi a livello internazionale. In particolare, l'OECD ha dedicato notevole attenzione, nell'ambito del *Network on fiscal relation across levels 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).

Il processo di riduzione dei trasferimenti statali è stato costante per tutto il periodo (ad eccezione del biennio 2007-2008), e ha condotto ad un forte decremento del finanziamento statale degli enti territoriali (dai 1.465,28 euro del 1996 ai 669,23 euro pro capite del 2009). Anche il processo di crescita delle risorse proprie degli enti territoriali è stato continuo (ha subito due interruzioni, nel periodo 2003-2005 e nel 2008), e ha notevolmente accresciuto il loro grado di autofinanziamento: le entrate provenienti da risorse proprie dei livelli periferici sono aumentate da 730,42 a 2.240,71 euro pro capite in termini reali tra il 1996 e il 2009. Ne consegue che nel 2009 il rapporto in termini di contributo complessivo tra Stato ed enti territoriali al finanziamento di questi ultimi si è più che rovesciato rispetto al 1996: lo Stato ha visto ridurre il proprio peso da oltre due terzi a meno di un quarto del totale (dal 66,7 per cento al 23,5 per cento), mentre le amministrazioni regionali e locali lo hanno visto crescere da un terzo a oltre tre quarti (dal 33,2 per cento al 78,6 per cento).

2. La declinazione del decentramento nella Regione

La normativa sul cosiddetto “federalismo a costituzione invariata”, basata sui decreti legislativi di fine anni Novanta, ha trovato applicazione nella Regione Abruzzo in varie leggi di settore e in due leggi di carattere generale¹⁷. Il processo di trasferimento di risorse dalla Regione agli Enti locali e alle autonomie funzionali delle funzioni amministrative e delle relative risorse è ancora in corso di svolgimento sotto il coordinamento di una Cabina di Regia Regione-Enti locali istituita nel 2006, ma in generale è di dimensioni esigue, come è evidente dai risultati in termini finanziari riportati nella Figura 2.1.

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

In Abruzzo, nel 2009, le Amministrazioni Centrali (AC e IPN) esprimono i tre quarti della spesa pubblica totale, con un valore di 8.570,00 euro pro capite (sui 11.574,00 euro di spesa pro capite sostenuta nel 2009 dall'insieme di tutti i soggetti). Si tratta di valori allineati (e leggermente più bassi) rispetto alla media delle Regioni del Centro e del Nord,

¹⁷ Si tratta della la L.R.72/1998 “Organizzazione delle funzioni amministrative a livello locale”, e la L.R.11/1999, “Individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l’unitario esercizio a livello regionale e conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali e alle autonomie funzionali” e successive modifiche.

nonostante rispetto a queste l'Abruzzo si giovi degli interventi perequativi e del sostegno agli investimenti garantito dall'azione delle politiche regionali. Il livello di spesa che fa capo alle Amministrazioni Centrali è rimasto peraltro pressoché costante nell'intero periodo¹⁸.

Di conseguenza, la *spesa decentrata* che fa capo alle AR e AL si attesta su livelli abbastanza modesti: 3.232 euro pro capite nella media dell'ultimo triennio, che rappresentano il 26,0 per cento circa del totale della spesa pubblica in Abruzzo.

A tale valore contribuisce prevalentemente la Regione, che al 2009 ha speso 1.466,29 euro pro capite, oltre la metà del totale. Le AL al 2009 hanno speso 1.062,35 euro pro capite, pari a un terzo della spesa decentrata, mentre ai SPL, espressione sia delle AR che delle AL, fa capo al 2009 una spesa di 473 euro pro capite, corrispondente al 15,0 per cento circa della spesa decentrata¹⁹.

Si tratta di un modello che si è progressivamente consolidato nel tempo: la Regione, che nella media del periodo 2000-2002 pesava per il 46,0 per cento circa, nel periodo 2007-2009 ha superato la metà del totale della spesa decentrata. Risulta leggermente cresciuto anche il peso dei SPL (due punti percentuali nel periodo 2007-2009 rispetto al periodo precedente, cfr. Figura 2.2).

¹⁸ Tale valore ha subito solo una leggera riduzione (al 1996, incideva per il 78,0 per cento sul totale della spesa). Come nel resto d'Italia, negli ultimi anni si sono modificate le sue caratteristiche: dal 2004, in particolare, si è registrato un graduale passaggio di quote della spesa statale in capo alle IPN.

¹⁹ Appare utile ricordare (come visto nelle figure precedenti) che la spesa della Regione corrisponde al 13,0 per cento della spesa pubblica complessiva in Abruzzo, comprendente cioè anche il livello statale, mentre quella delle AL e dei SPL è pari rispettivamente al 9,0 per cento e al 4,0 per cento.

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

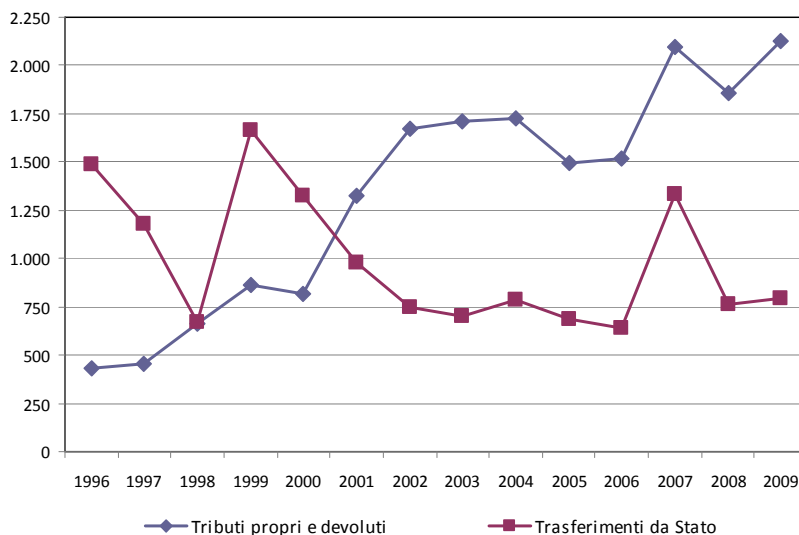
Le nuove modalità di finanziamento introdotte dalla riforma fiscale hanno accresciuto la capacità di spesa delle AR e AL.

La Figura 2.3 illustra l'evoluzione del finanziamento di tali enti in Abruzzo negli ultimi quindici anni: come accaduto a livello nazionale, anche in Abruzzo si è registrato un consistente incremento delle risorse proprie della Regione e delle AL e una contestuale riduzione, a partire dal 1999, dei trasferimenti statali.

Le quantità di risorse proprie degli enti territoriali (la somma dei Tributi propri e di quelli devoluti dallo Stato) fanno registrare tre "salti", in corrispondenza delle fasi della riforma: dal 1996 (anno della riforma della finanza locale), cresce per un quinquennio, per raggiungere un livello circa doppio del valore iniziale (da 431,03 euro pro capite del 1996 a 815,45 euro nel 2000); a partire dal 2001, anno della riforma della finanza regionale, raddoppia (passando su livelli che vanno da 1.325,13 euro a 1.724,83 euro pro capite; alla fine del decennio (a partire dal 2007), fanno registrare un ulteriore salto, attestandosi al disopra dei 2.000,00 euro pro capite.

I trasferimenti statali mostrano invece una riduzione consistente verso la fine degli anni Novanta e una riduzione costante fino al 2002, quando il loro livello grosso modo si stabilizza per attestarsi attorno ai 700,00 euro pro capite annui. L'eccezione in questo senso, con valore doppio rispetto a quelli usuali (1.332,47 euro pro capite), è costituita dal 2007²⁰.

Figura 2.3 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL²¹ nella Regione (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

²⁰Nel 2007 si è registrato un forte incremento dei trasferimenti statali per il settore sanitario (cfr. AA.VV. "L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT). I flussi finanziari pubblici nella Regione Abruzzo", Regione Abruzzo - Conti Pubblici Territoriali, 2009).

²¹ Cfr. nota Figura 1.4.

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

La nascita e lo sviluppo dei SPL in Abruzzo, sullo sfondo di quanto previsto nelle riforme regionali dei vari settori delineate negli anni Novanta, sono stati fortemente influenzati dalle scelte organizzative delle AL (Province e soprattutto Comuni) nel corso dell'ultimo decennio, che hanno affidato compiti a società e istituzioni partecipate. Se si eccettua questo fenomeno, infatti, il numero dei SPL risulta costante per tutto il decennio 2000-2010, quando la legislazione regionale non ha apportato variazioni all'assetto istituzionale definito nelle riforme del decennio precedente.

Le riforme regionali e nazionali degli anni Novanta, sovrapponendosi e in alcuni casi modificando le situazioni preesistenti, hanno disegnato nei vari settori della vita economica e sociale regionale architetture istituzionali che pongono a capo di Regione, Province e/o organismi sub-regionali i compiti di programmazione, coordinamento, controllo e monitoraggio dell'attività degli Enti locali, e a capo di questi ultimi le attività gestionali e la relativa capacità di spesa. Nell'ambito, poi, della distribuzione di competenze e funzioni tra livelli amministrativi, la tipologia di rapporti funzionali e finanziari tra enti deleganti e SPL delegati, e, di conseguenza, la natura giuridica e il grado di autonomia dei SPL e le loro modalità di finanziamento (in una parola, il *modello organizzativo*) che ne deriva, è differente nei vari settori²².

Rispetto ad altri ambiti territoriali l'Abruzzo si caratterizza (cfr. Figura 3.1) per una maggiore quota di spesa facente capo indirettamente alla Regione, in quanto erogata dagli enti dipendenti regionali e delle aziende e istituzioni (molte delle quali, come visto, di livello regionale): i due gruppi di soggetti, con un numero di enti pari complessivamente a 25 nel 2009 (cfr. Figura 3.2), esprimono una quota di spesa decentrata superiore al 30,0 per cento. La quota espressa da consorzi e forme associative e da aziende e istituzioni sub-regionali è collocata in una posizione intermedia tra le Regioni del Nord e del Centro e quelle del Sud²³. Queste osservazioni sembrano confermare che, di fatto, in Abruzzo la spesa pubblica si produce prevalentemente nel livello regionale, attraverso l'Ente Regione, i suoi enti strumentali, agenzie, aziende e fondazioni partecipate.

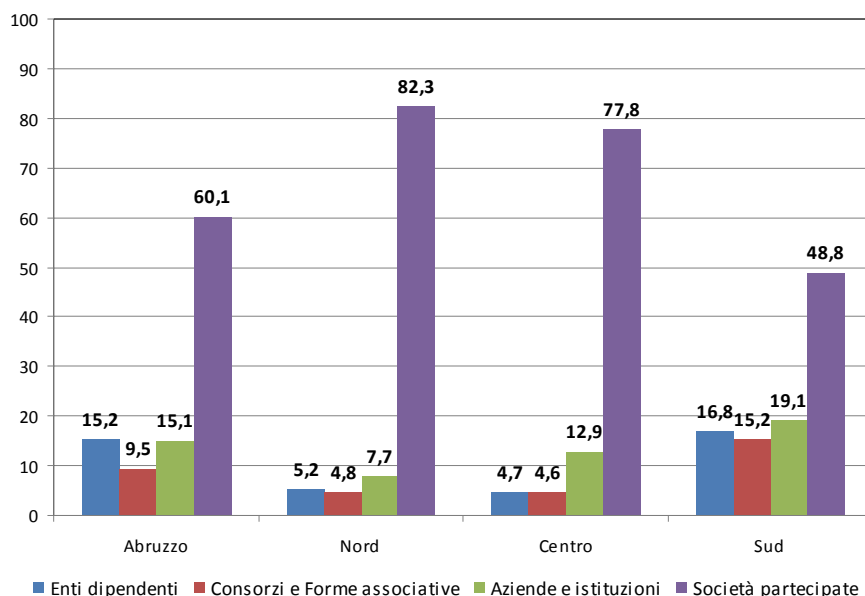
²² Tale modello può essere ricondotto a cinque tipologie: il consorzio e l'associazione di enti, l'ente strumentale, l'agenzia, l'azienda e la società partecipata. Queste ultime quattro tipologie limitatamente agli enti collegati alla Regione, sono state sostanzialmente confermate nella normativa recente (L.R.4/2009 "Principi generali in materia di riordino degli Enti regionali").

²³ In Abruzzo è del 9,5 per cento, al Sud circa del 15,2 per cento, contro valori del 4,8 per cento e del 4,6 per cento circa rispettivamente nel Nord e nel Centro.

All'interno della spesa dei SPL, è di rilievo la quota della spesa posta in essere attraverso le società partecipate dalla Regione e dagli Enti locali, in crescita anche se non particolarmente elevata in Abruzzo rispetto a quanto avviene nel Centro e nel Nord e più prossima ai valori del Sud: in Abruzzo è del 60,0 per cento, al Sud circa del 49,0 per cento, contro valori dell'82,0 e del 78,0 per cento circa rispettivamente nel Nord e nel Centro.

I SPL svolgono un ruolo fondamentale nelle politiche regionali. La loro spesa, in termini assoluti, è quasi raddoppiata nel corso dell'ultimo decennio, per arrivare ad un volume di oltre 600 milioni di euro²⁴.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Anche in relazione a tali processi, è possibile stabilire una classificazione dei SPL (cfr. Figura 3.2), che distingue quattro categorie di soggetti, con tre tipologie che operano a livello regionale e tre di rilevanza locale.

²⁴ I dati e le osservazioni che seguono sulla spesa dei SPL sono suffragate da quanto sostenuto in AA.VV.: "L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT). I flussi finanziari pubblici nella Regione Abruzzo," Regione Abruzzo - Conti Pubblici Territoriali, 2009.

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	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
		Enti di promozione turistica di livello regionale	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
		Enti per il diritto allo studio universitario	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3
		ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	4	4	4	6	6	6	6	6	6	6
		Consorzi di bonifica	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	4	5	5	4	4	4	4	5	5	5
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello regionale	Istituzioni regionali	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
		Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4
		Enti pubblici economici di livello sub-regionale	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
		Istituzioni di province e/o comuni	2	3	3	3	3	2	2	2	2	2
Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	9	10	10	10	5	5	5	5	6	5
		Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	5	5	5	5	5	5	5	6	6	6
	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	25	32	38	42	45	46	47	47	46	45
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	4	6	11	17	17	18	20	24	24	24
Totale complessivo			94	107	118	129	127	129	132	138	137	135

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Un primo gruppo (categoria) comprende gli *enti regionali*, cioè quelli legati alla Regione da rapporti di stretta dipendenza funzionale e finanziaria, in quanto la Regione stessa provvede al finanziamento diretto delle spese correnti e di investimento. Si tratta, in sostanza, di enti strumentali, di agenzie²⁵ o di istituti con finalità molto specifiche: quattro

²⁵ L'ente strumentale ha autonomia statutaria, organizzativa e contabile, ma non finanziaria (nel senso indicato nel testo); l'agenzia ha autonomia statutaria e contabile, ma non organizzativa (non avendo a capo un consiglio d'amministrazione, ma un direttore). Entrambi, in sostanza, si configurano come "bracci operativi" della Regione in specifici settori. Se si esclude la Ricerca, negli anni Novanta nella legislazione regionale si è progressivamente sostituito in vari settori il modello dell'ente strumentale con l'agenzia.

enti o istituti che operano nel campo della ricerca e dell'istruzione; quattro agenzie regionali ²⁶, tre Aziende per il diritto allo studio universitario e una di promozione turistica.

Un secondo gruppo di enti è costituito da *consorzi e forme associative* tra enti. Sono di livello regionale, in quanto con partecipazione della Regione, tre consorzi che operano nel campo della ricerca di base e applicata (Istituto Mario Negri Sud, Consorzio di Ricerca Laboratori del Gran Sasso, Consorzio Parco Scientifico e Tecnologico) e due consorzi di formazione avanzata e specialistica; sono inclusi tra i consorzi di rilevanza regionale anche le associazioni obbligatorie di Comuni che, coprendo con la loro azione l'intero territorio regionale, svolgono attività di programmazione e/o pianificazione e connessi interventi sul territorio (i sei Ambiti Territoriali Ottimali del servizio idrico e i sette Consorzi di Bonifica). Sono invece di livello sub-regionale tutti i consorzi istituiti o partecipati dai Comuni e dalle Province: rientrano in quest'ultima categoria in Abruzzo i consorzi obbligatoriamente previsti dalla legislazione regionale per la gestione delle risorse idriche e per lo smaltimento dei rifiuti.

La terza categoria di enti comprende *aziende e istituzioni* ²⁷. Di livello regionale sono le istituzioni previste dalle leggi regionali nel campo dell'arte e della cultura (in numero di tre) e le sei aziende regionali per l'edilizia residenziale. Sono invece di livello sub-regionale le istituzioni di Province o Comuni (in numero di due), gli enti pubblici economici di livello sub-regionale (i sette consorzi per lo sviluppo industriale) e le aziende speciali o municipalizzate (in Abruzzo sono solo quattro).

Il quarto gruppo di enti comprende *società e le fondazioni partecipate*. Le società di capitali a partecipazione regionale sono in tutto undici. Le società e fondazioni a partecipazione sub-regionale costituiscono il gruppo più numeroso (69 unità).

L'analisi della spesa dei SPL va correttamente inquadrata nel contesto della spesa periferica complessiva in Abruzzo, caratterizzata, come detto, da un basso grado di decentramento delle funzioni e delle competenze ai SPL. Attualmente (nella media dell'ultimo triennio), infatti, a Regione ed Enti

²⁶ Le cinque agenzie regionali sono APTR per la promozione turistica, ARIT per lo sviluppo dei servizi informatici e l'e-government, Abruzzo Lavoro per la formazione e l'occupazione, ARTA Agenzia per la tutela ambientale e ARSSA per i servizi di sviluppo agricolo.

²⁷ Quello dell'azienda, tra i modelli organizzativi della Pubblica Amministrazione, è in genere considerato il più autonomo dal punto di vista funzionale e finanziario, non richiedendo alla Regione e/o all'Ente locale di contribuire alle spese correnti. L'azienda ha infatti autonomia finanziaria (ha proventi propri attraverso la vendita dei servizi), amministrativa, statutaria e contabile. In alcuni casi è imposto all'azienda l'obbligo del pareggio di bilancio (si parla in tal caso di ente pubblico economico).

locali fanno capo rispettivamente, come detto (cfr. supra, Figura 2.2) oltre la metà e quasi un terzo della spesa periferica, mentre i SPL spendono 695,00 euro pro capite, con un'incidenza pari al 16,0 per cento circa²⁸.

I SPL, per le missioni che sono loro affidate dalla legislazione regionale, costituiscono la fonte di spesa in settori cruciali della politica economica e sociale regionale e soprattutto (cfr. Figura 3.3), nei settori che hanno un assetto istituzionale decentrato: Servizio Idrico Integrato, Ambiente e gestione del territorio (aree protette, tutela forestale, difesa delle acque e del suolo e della costa, riduzione dell'inquinamento), Sanità e Politiche sociali, Attività produttive e Opere pubbliche, Mobilità e Reti infrastrutturali.

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

	euro pro capite costanti				valori percentuali			
	Abruzzo	Nord	Centro	Sud	Abruzzo	Nord	Centro	Sud
Amministrazione Generale	0,00	2,33	2,35	0,22	0,0	0,2	0,3	0,1
Servizi Generali	0,00	7,31	0,03	0,01	0,0	0,5	0,0	0,0
Conoscenza, Cultura e Ricerca	27,98	43,15	26,88	22,94	5,6	4,2	3,5	6,0
Ciclo Integrato dell'Acqua	88,30	99,46	117,98	61,17	17,8	9,4	14,9	16,0
Sistema Integrato dei Rifiuti	42,26	150,72	99,23	51,95	8,5	13,5	12,9	13,5
Ambiente e gestione del territorio	9,97	25,08	17,40	28,59	2,0	2,5	2,3	7,4
Sanità	31,46	26,88	28,72	7,59	6,3	2,6	3,8	2,0
Politiche sociali	6,33	27,89	2,13	1,45	1,3	2,6	0,3	0,4
Attività produttive e Opere pubbl	165,45	158,19	124,14	105,29	33,4	15,2	16,3	27,9
Mobilità	95,25	194,25	184,78	92,04	19,2	18,4	24,2	24,2
Reti infrastrutturali	28,66	345,82	166,42	9,80	5,8	30,9	21,5	2,6
Totale	495,65	1.081,08	770,07	381,04	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

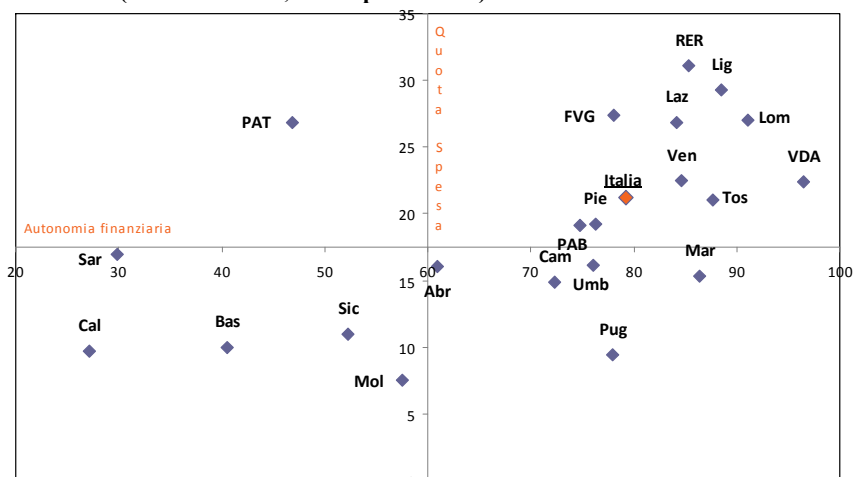
In termini assoluti il modello abruzzese si caratterizza rispetto alle altre Regioni per una spesa fortemente decentrata ai SPL nei settori Attività produttive e Opere pubbliche, Conoscenza, cultura e ricerca, Sanità e Politiche sociali²⁹. Non presenta valori elevati nel Servizio Idrico Integrato (SII) e valori decisamente inferiori ad altre aree in Mobilità, Ambiente e

²⁸ Il valore è nettamente inferiore alla media nazionale e delle Regioni del Nord e del Centro (dove la spesa è pari, rispettivamente a 1.081,00 e 770,00 euro pro capite, contro i 381,00 delle Regioni del Sud).

²⁹ Nel settore Attività produttive e Opere pubbliche l'Abruzzo ha speso nel 2009 165,45 euro pro capite (contro i 158,19 delle regioni del Nord, i 124,14 del Centro e 105,29 del Sud); in Conoscenza, cultura e ricerca 27,98 euro circa pro capite (inferiore ai 43,15 euro delle regioni del Nord, ma superiore ai 26,88 del Centro e ai 22,94 del Sud); nella Sanità 31,46 euro pro capite (contro 26,88 del Nord, 28,72 del Centro e 7,59 del Sud); nelle Politiche sociali l'Abruzzo ha speso solo 6,33 euro pro capite costanti, inferiore ai 27,89 euro pro capite del Nord, ma superiore alle Regioni del Centro e del Sud, rispettivamente pari a 2,13 e 1,45.

gestione del territorio e Reti infrastrutturali. Considerata invece in termini relativi, la spesa dei SPL è concentrata per quasi tre quarti in tre settori: Attività produttive e Opere pubbliche, SII (circa il 18 per cento), Mobilità e Reti infrastrutturali (che insieme costituiscono circa il 25 per cento). Un ulteriore 12 per cento è destinato ad altri due settori caratterizzanti il modello di spesa in Abruzzo, Sanità e Conoscenza, cultura e ricerca³⁰. Quanto detto evidenzia il forte grado di specializzazione dei SPL, nel quadro di un livello complessivo che è ancora relativamente basso, essendo attestato, come visto, intorno al 16,0 per cento della spesa totale decentrata agli enti territoriali. La Figura 3.4 evidenzia come tale valore (riportato sull'asse verticale), sebbene allineato con quello di alcune Regioni di piccole dimensioni del Centro (segnatamente, Umbria e Marche), risulti tra i più bassi, e nettamente inferiore a quello delle Regioni del Centro e del Nord.

Figura 3.4 - Autonomia finanziaria³¹ e peso della spesa sul comparto locale³² dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Tra le possibili determinanti del basso livello di spesa dei SPL c'è il loro basso grado di autonomia finanziaria (nella Figura 3.4 evidenziato sull'asse

³⁰ Alla Sanità in Abruzzo è destinato il 6,3 per cento della spesa totale dei SPL contro il 2,5, il 3,7 e il 2,0 per cento rispettivamente in Nord, Centro e Sud. Al settore Conoscenza, cultura e ricerca in Abruzzo è destinato il 5,6 per cento della spesa locale, contro il 4,0, il 3,5 e il 6,0 per cento rispettivamente al Nord, al Centro e al Sud.

³¹ 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.

³² Calcolato come rapporto tra la spesa dei SPL e quella del comparto locale totale (AR, AL e SPL).

orizzontale). Tale valore, attestandosi nella media del periodo 2000-2009 al 60,9 per cento, è nettamente inferiore alla media nazionale, pari all'79,2 per cento, è uno dei più bassi tra le Regioni italiane e colloca l'Abruzzo al quintultimo posto.

Il fenomeno è dovuto al fatto che in Abruzzo le scelte legislative hanno privilegiato assetti istituzionali nei quali il finanziamento dei SPL è maggiormente dipendente dalla finanza dell'Ente Regione: la spesa è concentrata per oltre metà del totale nelle mani della Regione stessa e in molti settori è delegata prevalentemente a enti regionali (enti dipendenti e agenzie, istituti, consorzi, fondazioni) caratterizzati da una finanza derivata, alimentata cioè con risorse trasferite dalla Regione anche per la gestione corrente. Sono pochissimi gli esempi di aziende ed enti pubblici economici in grado di finanziare l'attività corrente con entrate proprie, e, ove presenti, effettivamente caratterizzati da un livello di entrate proprie idoneo a coprire il costo dei servizi, ovvero da un livello di quest'ultimo sostenibile ed efficiente.

Come evidenziato in precedenza, uno dei fenomeni più rilevanti della spesa pubblica nel corso degli ultimi anni è che essa è stata affidata anche in Abruzzo a un numero crescente di società di natura pubblica (cosiddetto processo di "societarizzazione"). In Abruzzo, infatti, il numero delle società a partecipazione pubblica è consistentemente cresciuto: dal 2000 al 2009 è quasi raddoppiato, passando da 43 a 80 unità, cui è stato affidato un ammontare crescente di spesa (cfr. Figura 3.5).

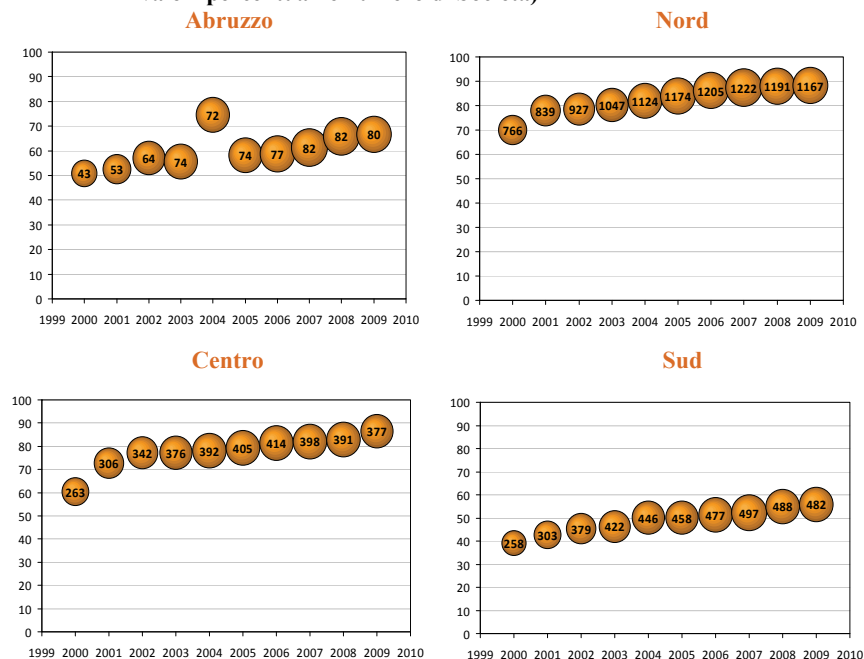
Il processo è il risultato, nel decennio, di differenti comportamenti di Regione ed Enti locali. La prima ha mantenuto costante il numero delle proprie partecipazioni societarie³³. Il numero delle società e fondazioni a partecipazione sub-regionale è invece più che raddoppiato, essendo passato dalle 29 alle 69 unità. Mentre il numero di istituzioni, aziende speciali e aziende municipalizzate operanti nei settori più tradizionali è rimasto pressoché costante³⁴, durante l'intero decennio l'attuazione delle riforme nei

³³ La riduzione del numero delle società di capitali a partecipazione regionale nel periodo considerato, pari a tre (da 14 a 11), è legata esclusivamente al processo di consolidamento dei singoli bilanci delle aziende partecipate nel settore dei trasporti all'interno della società capogruppo regionale ARPA SpA. Le società di capitali a partecipazione regionale sono undici. Cinque gestiscono servizi di trasporto interurbano e servizi di mobilità, le altre operano in generale nel campo della promozione dello sviluppo economico, e comprendono la Finanziaria Regionale (FIRA), società nate dalla riorganizzazione di enti di promozione industriale, centri di servizi per le imprese partecipati e centri per la tutela e la salvaguardia di specifiche competenze produttive e artigianali.

³⁴ Si tratta delle aziende multiscope, per la mobilità, per i servizi farmaceutici, e la gestione di servizi sociali: in Abruzzo operano 4 aziende speciali e/o municipalizzate e 2 istituzioni di Province e Comuni.

settori dei servizi pubblici locali, e in particolare il passaggio di competenze operative ai Comuni attuato dalle normative regionali, hanno spinto molti Comuni e consorzi di Comuni ad acquisire partecipazioni in società che operano per la gestione di servizi a rilevanza economica (ambiente, raccolta e smaltimento dei rifiuti, gestione delle reti e dei servizi del ciclo idrico integrato, produzione e distribuzione dell'energia). Il numero delle società partecipate o create dagli Enti locali per la gestione di tali servizi è più che raddoppiato, passando da 20 a 45.

Figura 3.5 - Evoluzione del processo di Societarizzazione³⁵ dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali e numero di Società)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La modalità organizzativa della partecipazione in società specializzate ha comunque preso piede e numerosi sono stati i casi di creazione di società e fondazioni che svolgono attività connessa alla fornitura di servizi di rilevanza non economica (gestione di infrastrutture sportive e culturali e del patrimonio immobiliare, promozione di siti di interesse turistico, servizi farmaceutici, servizi sociali e vari). Queste ultime nel decennio sono aumentate notevolmente di numero, passando da 4 a 24.

³⁵ Calcolato come rapporto tra la spesa totale dalle Società e quella dei SPL. Dimensione ed etichetta delle bolle sono determinate dalla numerosità delle Società.

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

4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione

In Abruzzo, come nel resto d'Italia, per molti anni i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione sono stati gestiti separatamente e in modo frammentario a livello comunale. Ciascun Comune si avvaleva della gestione diretta in economia, oppure di aziende – pubbliche o private – per la fornitura dei servizi idrici. La mancanza di coordinamento nella gestione della risorsa idrica, con conseguente disomogeneità tra parti del territorio anche degli *standard* qualitativi del servizio, non era che uno dei problemi che caratterizzava il comparto; si registrava, infatti, anche la presenza di situazioni di inefficienza gestionale provocate sia dalla mancanza di sfruttamento delle possibili economie di scala, sia dalla presenza di imprese pubbliche scarsamente incentivate al perseguimento dell'economicità e efficacia del loro operato. Infine, ulteriore elemento di criticità era rappresentato dal contributo che il settore richiedeva al bilancio statale, in quanto le tariffe normalmente riuscivano a coprire i costi gestionali, ma non consentivano di finanziare gli investimenti necessari alla realizzazione delle nuove infrastrutture.

Il processo di modernizzazione e riorganizzazione del settore idrico è stato avviato in Italia dalla L.36/1994, nota come Legge Galli, che, ha trasferito le competenze legislative in materia alle Regioni e ha previsto una riorganizzazione del servizio, introducendo:

- una netta separazione fra l'attività di pianificazione, indirizzo e controllo, assegnata agli Enti locali, e quella di gestione operativa, che deve essere svolta da soggetti autonomi, con l'obiettivo di coniugare la gestione industriale del servizio con la tutela dell'utente e il miglioramento della qualità del servizio;
- una integrazione territoriale nella gestione del servizio idrico, attribuendo a ciascuna regione il compito di suddividere la propria area geografica in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), sulla base di criteri ben precisi (rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub bacino o dei bacini idrografici contigui; superamento della frammentazione delle gestioni; conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite in considerazione di parametri fisici, demografici, tecnici e delle ripartizioni politico-amministrative);
- una integrazione funzionale, individuando all'interno di ogni ATO un unico operatore incaricato del Servizio Idrico Integrato, definito come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione,

trattamento e distribuzione di acqua potabile, di raccolta (fognatura) e di smaltimento (depurazione) delle acque reflue. Tale concetto di integrazione consente di superare il problema dello spezzettamento dei gestori del servizio (all'interno dello stesso territorio captazione, adduzione, e servizi per la depurazione facevano spesso capo a operatori diversi), garantendo all'operatore di poter beneficiare di economie di scala e di scopo (perseguendo efficienza produttiva) e di adeguare la gestione al ciclo naturale dell'acqua (salvaguardando la risorsa);

- un concetto di tariffa destinato a garantire la copertura totale di costi di investimento e di esercizio, superando quindi le situazioni gestionali caratterizzate da sussidi. Le intenzioni della riforma erano orientate a coinvolgere i privati in modo sostanziale nella gestione e nel cofinanziamento della costruzione della rete idrica, pur mantenendo una forte componente regolatoria e una ben definita proprietà pubblica del bene "acqua". Una convenzione-tipo, redatta dalle Regioni, avrebbe dovuto regolare i rapporti tra Enti locali e gestori, mentre un Comitato per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (CoViRi) avrebbe dovuto presiedere agli aspetti del processo di riforma più attinenti alla regolazione (fissazione dei criteri del sistema tariffario e della verifica del servizio).

La Regione Abruzzo ha dato attuazione alla Legge Galli con la L.R.2/1997, che ha disciplinato le modalità di organizzazione del Servizio Idrico Integrato, individuando 6 Ambiti Territoriali Ottimali. Recentemente, nel 2006, il Codice ambientale, con il fine di riordinare la normativa sui servizi idrici rispettando le nuove Direttive Comunitarie, ha disciplinato di nuovo la gestione del servizio.

In materia di programmazione e gestione è confermato sostanzialmente quanto previsto dalla Legge Galli: gli Enti locali svolgono funzioni di organizzazione del servizio, scelta della forma di gestione, determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, affidamento della gestione e relativo controllo attraverso l'Autorità d'Ambito. Quest'ultima è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ATO delimitato dalla Regione, alla quale gli Enti locali partecipano obbligatoriamente e trasferiscono l'esercizio delle proprie competenze. Il decreto conferma inoltre la distinzione dei ruoli tra l'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO) e il gestore, i cui rapporti sono stabiliti e disciplinati da una convenzione (contratto di servizio): il gestore organizza il servizio, attua il piano e riscuote la tariffa, mentre l'AATO definisce gli obiettivi e controlla i livelli di servizio, tariffe e investimenti, attua il supporto al consumatore e rivede periodicamente il Piano e la tariffa.

Nel frattempo, in Abruzzo già si avvertiva la necessità di una riforma della gestione del servizio idrico, alla luce delle criticità che nell'applicazione della riforma del 1997 erano emerse nella capacità di programmazione degli Enti d'Ambito: mancato aggiornamento dei relativi Piani d'Ambito, mancato aggiornamento annuale del programma di interventi e del piano tecnico-finanziario; mancata rimodulazione delle tariffe; mancato avvio delle procedure di affidamento in concessione d'uso gratuita delle infrastrutture idriche di proprietà degli Enti locali ai soggetti gestori; presenza, accanto alle società di gestione, di tre Società di Patrimonio. Pertanto, a fine 2007, una Legge Regionale ha previsto la nomina di Commissari Straordinari per ridurre gli Ambiti ottimali territoriali dai sei esistenti a quattro (sostanzialmente coincidenti con le quattro province) e per procedere alla liquidazione degli Enti d'Ambito di dimensione sub-provinciale.

Nel frattempo, il quadro legislativo nazionale è di nuovo cambiato. Il D.L.135/2009, in attuazione degli obblighi comunitari, prevede una sostanziale apertura ai soggetti privati per la gestione dei servizi pubblici locali: nelle società di gestione dei servizi, i soci privati devono avere una quota non inferiore al 40 per cento, e l'affidamento a società pubbliche *in house* è consentito soltanto in caso di situazioni eccezionali. Il Decreto prevede di conseguenza la cessazione al 31 dicembre 2011 dei conferimenti *in house*. Infine, la L.42/2010 prevede la soppressione delle Autorità d'ambito territoriali e l'obbligo per le regioni di provvedere entro un anno ad attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità "nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

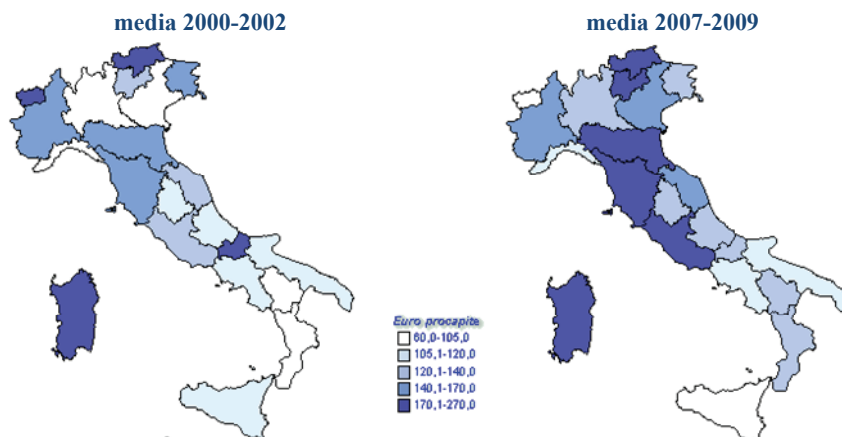
In attuazione delle indicazioni nazionali, una recentissima Legge Regionale (aprile 2011) ha disposto le modalità di passaggio al nuovo sistema nella Regione Abruzzo (discusse più approfonditamente nel successivo paragrafo 7).

5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

L'obiettivo di rendere efficiente la rete idrica abruzzese, con la drastica riduzione delle dispersioni fisiche e amministrative, è una priorità assoluta del Governo Regionale ed è finalizzata a raggiungere, per il servizio idropotabile e depurativo, i *target* di servizio nazionali. In Abruzzo il processo di riorganizzazione del servizio idrico si sta realizzando attraverso la gestione commissariale, attualmente in corso, e mediante un disegno di Legge Regionale di riforma e di costituzione dell'ATO unico regionale, al momento in fase di esame presso la competente commissione consiliare.

La spesa totale del Settore Pubblico Allargato per il Servizio Idrico Integrato, quale media dei periodi 2000–2002 e 2007–2009 è stata rappresentata nella Figura 5.1.

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

È evidente come i valori della spesa totale relativi alla Regione Abruzzo siano cresciuti nell'arco di tutto il periodo considerato (2000-2009) anche se con alcune oscillazioni. Il valore medio del periodo 2000-2002, pari a 118,29 euro procapite costanti, passa, nel periodo 2007-2009, a 130,60 euro procapite costanti. I valori di spesa più elevati sono stati rilevati nel 2005 (139,29 euro procapite costanti) e nel 2008 (147,60 euro procapite costanti). La Regione Abruzzo, infatti, nel biennio 2003-2005 ha effettuato notevoli investimenti nel Servizio Idrico Integrato (circa 230,00 milioni di euro per circa 160 interventi) mediante Accordi di Programma Quadro (circa 190 milioni di euro) e la cosiddetta "Legge Obiettivo" (L.443/2001 per circa 40,00 milioni di euro).

I valori di spesa più bassi sono stati invece rilevati nel 2000 (113,54 euro procapite costanti) e nel 2009 (115,49 euro procapite costanti).

La minor spesa rilevata nel 2009, che risulta comunque affine a quella del 2000, è attribuibile a due fattori:

- particolari dinamiche temporali dell'andamento delle spese correlate alla realizzazione delle opere pubbliche, specialmente nel caso di numerosi interventi, attivati in tempi differenziati e aventi diversa durata delle fasi di realizzazione;
- effetti prodotti dalla sovrapposizione delle fasi programmatiche. Gli incrementi degli investimenti relativi agli anni 2003-2005 hanno prodotto comprensibili maggiori effetti sulla spesa nell'arco dei trienni successivi.

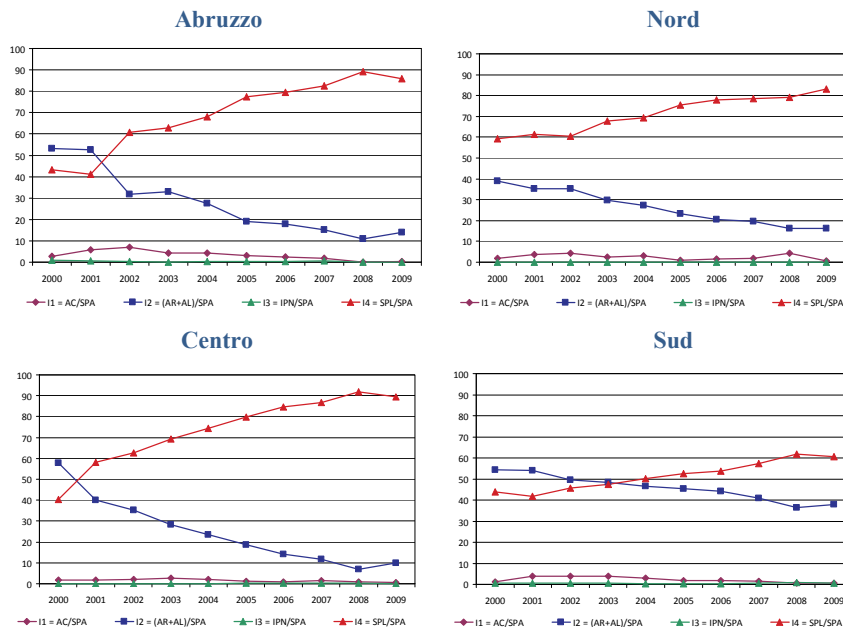
Volendo operare un confronto con le altre regioni del Centro-Sud, si può rilevare che il livello medio di spesa considerato per il periodo 2007-2009 accomuna la Regione Abruzzo a Molise, Umbria, Basilicata e Calabria, è invece inferiore al relativo livello di spesa di Lazio e Marche e superiore alla spesa totale del Settore Pubblico Allargato per il Servizio Idrico Integrato rilevata in Puglia e in Campania.

L'analisi degli indicatori di decentramento (cfr. Figura 5.2) permette di evidenziare da quale livello di governo (AC, AR, AL, IPN e SPL) sia gestito il maggior quantitativo di risorse per il Servizio Idrico Integrato.

È immediatamente evidente, quanto intuibile, che le AC e le IPN gestiscono in Abruzzo, come in tutte le macroaree di riferimento, per il Servizio Idrico Integrato, un ammontare di risorse nettamente inferiore a quello gestito da AR, AL e SPL. I valori delle risorse gestite da questi due ultimi livelli di governo hanno assunto, dal biennio 2000-2001, andamenti totalmente divergenti sia nella Regione Abruzzo che nelle tre macroaree di riferimento. Il fenomeno appena delineato è riconducibile all'attuazione della *Legge Galli* che, con la separazione dell'attività di indirizzo da quella di gestione, consentiva di coniugare la gestione industriale del servizio con la tutela dell'utente e il miglioramento della qualità del servizio. In Regione Abruzzo la *Legge Galli* è stata attuata con la L.R.2/1997 che ha disciplinato le modalità di organizzazione del Servizio Idrico Integrato individuando 6 Ambiti Territoriali Ottimali.

Il fenomeno di decentramento, dal livello di governo AR-AL verso il livello SPL, rilevato in Abruzzo, mostra un andamento molto simile a quello rilevato nella macroarea Centro. L'annualità 2001 per il Centro e l'annualità 2002 per l'Abruzzo rappresentano il momento in cui l'ammontare delle risorse destinate al Servizio Idrico Integrato gestite dai SPL inizia a superare quello gestito da AR e AL. Questo "punto di sorpasso" è invece leggermente più tardivo nel Sud e avviene nel 2004.

Figura 5.2 - Indicatori di decentramento per il Servizio Idrico Integrato (anni 2000-2009; valori percentuali)³⁶



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

A partire dall'annualità 2002, dunque, il decentramento delle risorse destinate al Servizio Idrico Integrato in Abruzzo si fa via via più consistente fino ad arrivare all'annualità 2009, in cui le risorse gestite dai SPL risultano pari all'85,0 per cento circa delle risorse totali del Settore Pubblico Allargato, a fronte del 13,8 per cento gestito invece da AR e AL. Anche in questo caso i valori rilevati nella Regione Abruzzo si avvicinano maggiormente a quelli del Centro (pari rispettivamente all'89,3 per cento e al 10,0 per cento) che non ai valori del Sud (pari rispettivamente al 60,7 per cento e al 37,9 per cento). Il biennio 2004-2005 segna inoltre in Abruzzo (come già per il 2001-2002) un deciso decentramento di risorse.

³⁶ 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.

Come già accennato, infatti, la Regione Abruzzo nel periodo 2003-2005 ha finanziato la programmazione prioritaria, prevista nei Piani d'Ambito, dei 6 Enti d'Ambito regionali quali enti territorialmente competenti alle attività di pianificazione, indirizzo e controllo del Sistema Idrico Integrato previsti dalla L.R.2/1997 per investimenti totali pari a circa 230,00 milioni di euro.

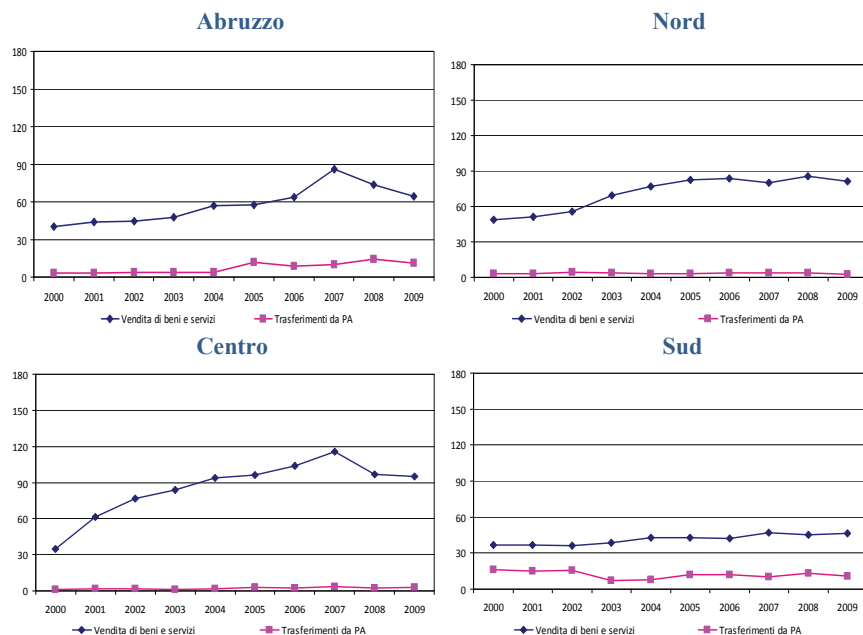
Gli Accordi di Programma Quadro (APQ) siglati in Abruzzo hanno previsto un cofinanziamento regionale di una quota di circa il 60,0 per cento (per un totale di circa 190,00 milioni di euro) di progetti di investimento previsti dagli ATO, i quali hanno finanziato la restante quota mediante fondi propri e provenienti dalla tariffa del servizio (mutui e accantonamenti). Gli enti d'ambito, titolari dei progetti, hanno trasferito le risorse ai gestori del servizio idrico (SPL) per la realizzazione degli interventi. L'intervento finanziato con la Legge Obiettivo (circa 40,00 milioni di euro) è stato invece interamente realizzato con fondi statali.

È possibile osservare il grado di indipendenza dei SPL impegnati nel settore Servizio Idrico Integrato rispetto al finanziamento pubblico attraverso le analisi sia dei trasferimenti dalla PA, sia delle entrate per vendita di beni e servizi registrate dai soggetti in esame (cfr. Figura 5.3).

Da una prima lettura dei dati si evidenzia immediatamente che, a partire dal 2000, anno in cui si rilevano vendite per beni e servizi pari a 40,4 euro pro capite costanti, i valori sono andati via via crescendo fino all'annualità 2007 in cui si registra il valore più alto del periodo di riferimento, pari ad 85,8 euro procapite costanti. Nel biennio successivo il valore delle risorse derivanti dalle vendite per beni e servizi nel settore Servizio Idrico Integrato tendono a diminuire facendo registrare valori pari a 73,4 e 64,2 euro procapite costanti.

Si può immediatamente notare che in Abruzzo l'evoluzione della vendita di beni e servizi nel settore Servizio Idrico Integrato mostra un *trend* che si avvicina maggiormente a quello del Centro, per quanto concerne l'andamento, e a quello del Nord con riferimento ai valori; rimane invece significativamente distante dal *trend* evolutivo della macroarea Sud di cui fa comunque parte.

Figura 5.3 - SPL - Evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA nel Servizio Idrico Integrato³⁷ (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Come già accennato, il medesimo andamento è riscontrabile nella macroarea Centro. Il deciso incremento dei valori rilevati per la vendita di beni e servizi, registrato dal 2000 al 2007 è stato comunque conseguenza anche dell'aumento dei costi di produzione dei servizi determinati da:

- una mutata natura giuridica dei soggetti di gestione: da aziende a SpA con incremento dei costi funzionali delle stesse, per effetto di strutture organizzative più ampie con consistente aumento del personale;
- l'incidenza dell'aggravio dei costi funzionali delle società del patrimonio che dal 2003 sono state costituite in osservanza alle leggi allora vigenti;
- gli incrementi dei costi funzionali delle strutture organizzative degli Enti d'Ambito per le attività di regolazione e controllo del servizio.

³⁷ 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.

Con l'entrata in vigore del Codice ambientale (D.Lgs.152/2006 recante "Norme in materia ambientale") che ha definitivamente individuato e separato ruoli e competenze sia dell'Ente d'Ambito che del Gestore si è registrata, a livello nazionale, una inversione di tendenza dell'andamento dei costi gravanti sul servizio idrico integrato.

Dal 2007 in Abruzzo, con la gestione Commissariale degli Enti d'Ambito stabilita con apposita L.R.37/2007, i costi della politica e quelli gestionali sul Servizio Idrico Integrato hanno iniziato a ridursi.

Si è infatti ridotto il numero degli Enti d'Ambito (in parallelo con la riduzione degli ATO da 6 a 4) e, di conseguenza, delle società di gestione del servizio e del patrimonio. Si è inoltre ridotto il numero dei membri dei CdA e dei revisori delle società di gestione del servizio. Ancora, si è disposta la fusione delle società di gestione del patrimonio con quelle di gestione del servizio, con conseguente eliminazione dei relativi costi per CdA, revisori, personale, sedi, ecc.

Al picco delle vendite registrato nell'anno 2007 contribuisce sicuramente la grave crisi idrica che ha investito l'Italia nella citata annualità e che ha comportato maggiori costi nella gestione del servizio idrico integrato. A fronte di un inverno (2006-2007) con temperature medie elevate e ridotte precipitazioni, e, quindi, di contrazione di alcune importanti sorgenti regionali ed extraregionali con conseguente riduzione delle portate vettoriali dal sistema adduttivo al sistema di ripartizione principale, è stato necessario provvedere con lavori di emergenza, intervenendo per interconnettere gli schemi idrici teramani con quelli pescaresi e chietini per la fornitura della risorsa idropotabile necessaria per fronteggiare la crisi idrica estiva.

Nello stesso anno si sono inoltre registrate la revisione delle tariffe, l'introduzione in alcuni casi di *una tantum* per l'installazione di nuovi contatori e il conseguente incremento della fatturazione sulla base della misurazione effettiva dei consumi idropotabili (invece che sulla fatturazione forfetaria). Si tratta di voci che in Abruzzo hanno concorso a determinare l'incremento graduale delle risorse provenienti da vendita di beni e servizi fino ad arrivare al picco registrato nel 2007.

La tabella rappresentata nella Figura 5.4 fornisce alcune importanti informazioni sulla gestione dei servizi idrici³⁸. Gli indicatori di

³⁸ I dati riportati sono stati rilevati, oltre che dall'Istat, anche dal Sistema delle indagini sulle acque (SIA), che ha l'obiettivo di rilevare alcune informazioni sui servizi idrici, sulle risorse idriche idropotabili e sulle acque reflue urbane. Le unità di rilevazione finali sono gli enti gestori dei servizi idrici.

approvvigionamento idrico-potabile rappresentati prendono in esame l'acqua prelevata e l'acqua potabilizzata³⁹.

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

		Abruzzo	Sud	Centro-Nord	Italia
Approvvigionamento idrico-potabile	Acqua potabilizzata (mc per abitante)	45,0	50,4	48,4	49,1
	Acqua prelevata (mc per abitante)	218,7	151,7	152,5	152,2
	Acqua potabilizzata/acqua prelevata (%)	20,6	33,2	31,7	32,2
Indicatori Obiettivi di Servizio	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (%)	56,4	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 (%)	47,5	53,1	58,4	56,5
Fognatura - Popolazione con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria (%)		50,6	50,6	49,3	49,8

Fonte: Istat-SIA

Dalla tabella in esame emerge chiaramente l'elevato quantitativo di acqua prelevata in Abruzzo (218,7 mc per abitante) e il basso quantitativo di acqua potabilizzata (45 mc per abitante). Il rapporto tra le due grandezze mostra un valore percentuale pari al 20,6 per cento, nettamente inferiore a quello registrato sia nel Sud che nel Centro-Nord. Quanto appena rappresentato denota che la qualità dell'acqua prelevata in Abruzzo risulta già in grande quantità ottimale, pertanto la necessità di potabilizzazione, prima dell'uso per il normale consumo domestico, si riduce al minimo.

Dell'elevato quantitativo di acqua prelevata e immessa nelle reti di distribuzione tuttavia, solo il 56,4 per cento viene erogata⁴⁰. Molta acqua si perde infatti durante il tragitto per l'obsolescenza di alcuni tratti della rete stessa. In particolare la percentuale di dispersione dell'acqua registrata per la Regione Abruzzo (43,6 per cento) mostra un valore superiore a quello medio del Sud (39,7 per cento) e soprattutto del Centro-Nord (28,1). Questo valore è la somma delle cosiddette perdite reali e/o fisiche, vale a dire

³⁹ La potabilizzazione dell'acqua (o purificazione dell'acqua) consiste nella rimozione delle sostanze contaminanti dall'acqua grezza per ottenere un'acqua che sia pura abbastanza per il normale consumo domestico (o per l'utilizzo da parte di stabilimenti a scopo alimentare) ma anche per usi industriali.

⁴⁰ 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 costituito dall'acqua consumata, misurata ai contatori dei singoli utenti, più la stima dell'acqua non misurata ma consumata per diversi usi, come per esempio: luoghi pubblici (scuole, ospedali, caserme, mercati, ecc.), fontane pubbliche, acque di lavaggio strade, innaffiamento di verde pubblico, idranti antincendio, ecc.

rotture sulle tubazioni di varia natura e dimensione, trafileamenti nell'adduzione/distribuzione, negli allacci fino al contatore, nei serbatoi, negli impianti di trattamento ecc. Alle perdite reali e/o fisiche vanno aggiunte le cosiddette perdite amministrative che riguardano la mancata fatturazione per edifici ad uso pubblico (uffici della Pubblica Amministrazione, scuole, impianti sportivi, fontane pubbliche, ospedali, aree verdi, ecc.) e le utenze private, con consumi idrici ancora conteggiati in maniera forfetaria nelle zone montane e in alcune zone della Marsica e del Chietino, dove attualmente i misuratori sono ancora in fase di installazione. In considerazione dunque dell'efficienza complessiva del sistema di gestione della risorsa idrica e del fatto che l'indicatore rilevato dall'Istat e utilizzato per gli Obiettivi di Servizio non distingue fra perdite reali e perdite amministrative, il contesto va affrontato sia nella sua componente infrastrutturale che in quella della regolarizzazione della effettiva "contabilità" dell'acqua erogata.

Attualmente, tra gli interventi in fase di realizzazione in Abruzzo nei tre Accordi di Programma Quadro in corso di attuazione per il Servizio Idrico Integrato (un totale di 159 interventi e un ammontare di 187,40 milioni di euro), la Regione ha previsto interventi di "Mappatura delle reti idriche comunali, ricerca e recupero delle perdite".

Il secondo indicatore riferito agli Obiettivi di Servizio pone a confronto la capacità depurativa degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane, con trattamento almeno secondario⁴¹ installati sul territorio nazionale, con il fabbisogno di depurazione urbano, valutato in termini di Abitanti Equivalenti Totali Urbani (AETU). Anche questo secondo indicatore mostra un ritardo per la Regione Abruzzo giacché il valore pari al 47,5 per cento è inferiore a quello registrato nel Mezzogiorno (53,1 per cento) e soprattutto del Centro-Nord (58,4 per cento).

Gli Accordi di Programma sopra citati prevedono interventi anche nel settore fognario e depurativo, per il quale sono stati avviati investimenti mediante varie fonti finanziarie. Il Piano d'azione per il conseguimento degli obiettivi di servizio prevede tipologie di intervento per la realizzazione di nuovi impianti di depurazione in aree maggiormente deficitarie, per l'adeguamento funzionale degli impianti di depurazione esistenti e per la realizzazione di reti e collettori fognari verso impianti di depurazione. Anche in questo caso gli interventi sono ancora in corso di attuazione ma non risultano al momento conclusi.

⁴¹ Il trattamento secondario è un processo di ossidazione biologica della sostanza organica biodegradabile sospesa e disciolta nelle acque di scarico, utilizzando batteri aerobi.

spesa cumulata 2000-2004, indice 2005

spesa cumulata 2003-2007, indice 2008

La Figura 5.5 mostra due grafici bicartesiani nei quali sull'asse orizzontale è riportata la spesa corrente (in euro per abitante) sostenuta per il Servizio Idrico Integrato (servizi di potabilizzazione, distribuzione, depurazione, ecc.) e, sull'asse verticale, i valori percentuali degli abitanti equivalenti regionali, solo civili, serviti da depuratori in cui viene effettuato il trattamento secondario o terziario⁴³. Dall'esame del primo grafico si evince che la maggior parte delle regioni italiane ha speso, nel periodo 2000-2004, da 320 a 500 euro/abitante civile per il SII ottenendo tuttavia risultati differenti con riferimento ai servizi di depurazione offerti. L'Abruzzo è tra le regioni che fanno registrare il peggior rapporto tra la spesa corrente per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione giacché con una spesa di 448,90 euro è servito solo il 44,9 per cento della popolazione. Nelle valutazioni sopra esposte è tuttavia necessario tenere in giusta considerazione la genesi dell'attuale situazione del Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo, costituito da 305 Comuni e quindi della pre-esistenza di altrettanti gestori del servizio, prima della riforma del Servizio Idrico Integrato e del processo di industrializzazione avviato dalla *Legge Galli*. A causa di tale assetto territoriale e gestionale, negli anni passati sono stati realizzati numerosi depuratori (circa 650) di piccole e medie dimensioni e relativi collettamenti delle acque reflue urbane, oltre a numerosissime fosse biologiche con i conseguenti elevati costi gestionali che tale tipologia di servizio richiede. Le

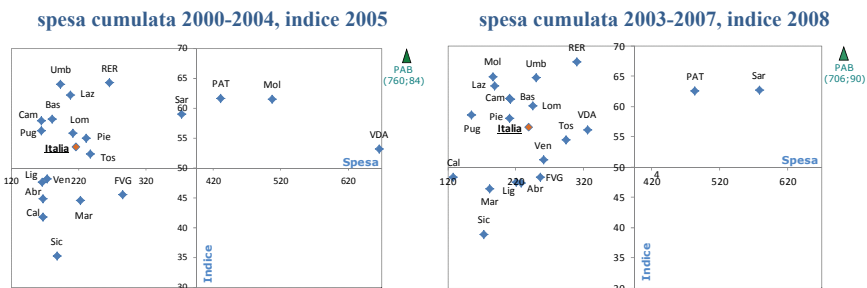
⁴³ Rappresenta il trattamento “più avanzato” e consente di rimuovere efficacemente sostanze non eliminate completamente con i trattamenti precedenti, quali microrganismi, sali nutritivi, sostanze organiche.

moderne strategie di gestione del servizio di depurazione prevedono la dismissione degli impianti di piccola e medie dimensione e la realizzazione di nuovi impianti di grandi dimensioni a servizio del maggior numero possibile di agglomerati urbani, consentendo di abbattere i costi gestionali del servizio di depurazione e di produrre economie di scala.

Per il servizio di depurazione gli ATO abruzzesi, attraverso i Piani d'Ambito, hanno già avviato dal 2002 il necessario processo di modernizzazione; infatti, negli anni 2000-2004, si sono registrati i maggiori costi per abitante. Per effetto del cambio di strategia, nell'immediato, si assiste ad una fase temporanea di lievitazione dei costi in quanto, durante tale fase transitoria, perdurano gli elevati costi relativi alla gestione dei precedenti impianti di depurazione, di piccole e medie dimensioni, e a questi si sommano anche i costi di realizzazione dei nuovi impianti di grandi dimensioni.

Dall'analisi del secondo grafico riportato in Figura 5.5 si evince invece che nel periodo 2003-2007, rispetto agli anni precedenti, in Abruzzo è leggermente diminuita la spesa per il Servizio Idrico Integrato mentre è migliorata l'efficienza di depurazione, evidentemente effetto dei diversi investimenti sopra citati finalizzati al miglioramento del servizio di depurazione.

Figura 5.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione⁴⁴ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



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

I grafici della Figura 5.6 sono analoghi a quelli della Figura 5.5; in questo caso tuttavia si prende in considerazione la spesa in conto capitale e non la spesa corrente. Si può immediatamente notare che in entrambi i periodi esaminati la spesa in conto capitale per i servizi del SII si è attestata, per quasi tutte le regioni italiane, tra i 120,00 e i 320,00 euro/abitante civile, ma

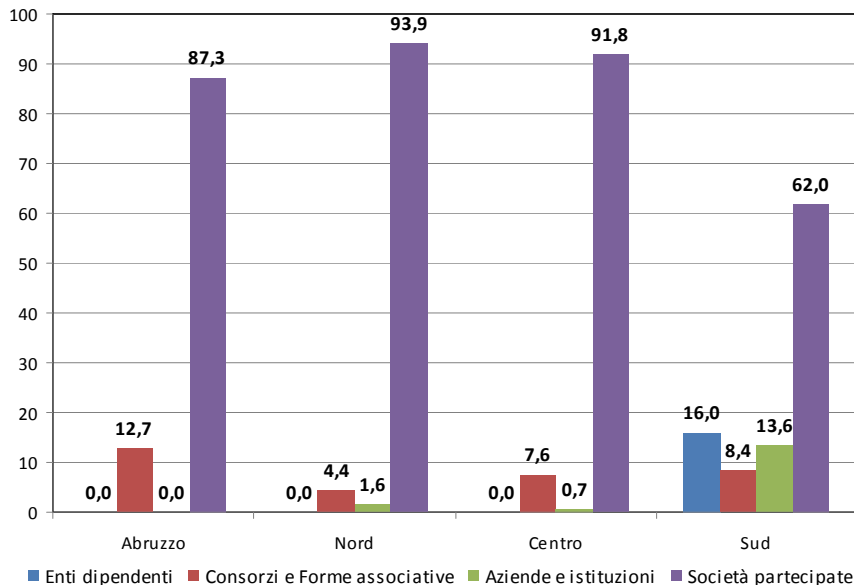
⁴⁴ Cfr. nota alla Figura 5.5.

ha prodotto risultati notevolmente differenti con riferimento ai servizi di depurazione offerti. Anche in questo caso l'Abruzzo è tra le regioni che fanno registrare il peggior rapporto tra la spesa in conto capitale per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione giacché con una spesa di 167,30 euro è servito solo il 44,9 per cento della popolazione. Come già rappresentato, la Regione Abruzzo nel periodo 2003-2005 ha investito nel Settore Idrico Integrato ingenti risorse finanziarie. Se si tiene in giusta considerazione la morfologia del territorio regionale e il preesistente sistema infrastrutturale del servizio idrico integrato, il peggior rapporto tra la spesa in conto capitale per il Servizio Idrico Integrato dell'Acqua e la Quota di popolazione equivalente urbana servita, può essere il risultato della precedente polverizzazione delle gestioni "municipali" del Servizio Idrico Integrato dei 305 comuni abruzzesi, e, di conseguenza, dei notevoli costi per la dismissione dei depuratori esistenti, di piccola e media dimensione, a fronte dei nuovi tratti di collettamento e di collegamento ai nuovi depuratori da realizzare; i primi, di notevole lunghezza, i secondi di grandi dimensioni, a servizio di un maggior numero di agglomerati urbani.

Dall'analisi del secondo grafico si evince che in Abruzzo nel periodo 2003-2007, rispetto agli anni precedenti, la spesa per il Servizio Idrico Integrato aumenta (220,90 euro) e migliora l'efficienza di depurazione (47,5 per cento della popolazione), per le ragioni espresse in precedenza, relative alla fase transitoria del processo di trasformazione del sistema infrastrutturale del Servizio Idrico Integrato. Il miglioramento dell'efficienza del servizio è connesso alla ottimizzazione della gestione che è stata avviata durante la fase transitoria. Anche in questo caso gli APQ avviati in Abruzzo prevedono molti interventi destinati a potenziare, ristrutturare, adeguare e ottimizzare gli impianti di depurazione. Il mancato completamento di molti interventi è tuttavia strettamente legato alla disponibilità delle risorse FAS.

La Figura 5.7 rappresenta l'articolazione del Servizio Idrico Integrato sulla base della vigente normativa nazionale e regionale. La quasi totalità delle risorse è gestita in Abruzzo, come in tutte le macroaree di riferimento, da società partecipate. La restante piccola parte di risorse destinate al Servizio Idrico Integrato è invece gestita dai consorzi obbligatori costituiti tra Comuni, ovvero dagli ATO. Solo nel Sud resta ancora consistente la porzione di risorse gestita dagli Enti dipendenti.

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

Per quanto concerne la classificazione per sottotipo dei SPL operanti nel Servizio Idrico Integrato nella Regione Abruzzo una prima trattazione generale è stata svolta nel Paragrafo 3. È inoltre possibile osservare (cfr. Figura 5.8) che tra i SPL operanti nel Servizio Idrico Integrato, la numerosità più ampia è riconducibile alle società per la gestione di pubblici servizi (pari a 8), seguite dai 6 ATO e da 3 consorzi, di cui due partecipati a livello regionale e uno a livello sub-regionale.

Figura 5.8 - Classificazione per sottotipo dei Soggetti Pubblici Locali operanti nel Servizio Idrico Integrato 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)	4	4	4	6	6	6	6	6	6	6
		Consorzi di bonifica	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi costituiti e/o partecipati da province e/o comuni	2	2	2	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	5	5	6	8	8	8	8	8	7	7
Totale complessivo			13	13	14	17	17	17	17	17	16	16

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

6. I principali gestori del servizio nella Regione

In Abruzzo tutti i soggetti gestori del Servizio Idrico Integrato sono società *in house* dei Comuni, ovvero società il cui capitale sociale è interamente nelle mani dei Comuni stessi. Tutta la gestione degli introiti scaturenti dalla tariffa pagata dai cittadini e, in particolare, l'utilizzo degli introiti per sostenere la gestione ordinaria delle reti e per finanziare nuovi investimenti, è affidata al soggetto gestore.

Con l'emanazione della L.R.37/2007 che riforma il Servizio Idrico Integrato è stato avviato il procedimento finalizzato alla revisione della tariffa e all'aggiornamento dei Piani d'Ambito. Si è trattato di un'attività fondamentale per controllare l'andamento delle gestioni, correggere gli errori ed effettuare una pianificazione affidabile, che assicurasse il rispetto degli *standard* di servizio e l'equilibrio economico e finanziario. Da tutte le gestioni esaminate è emerso che quasi ovunque c'è una bassa redditività che ha generato e continua a generare perdite di esercizio. Questo si deve, da un lato, alla difficoltà dei soggetti gestori a migliorare l'efficienza gestionale complessiva delle Società, in particolare per quanto riguarda i costi del personale e, dall'altro, alla sovrastima dei ricavi o, più in generale, all'incoerenza dei dati di previsione economico-finanziaria.

In buona parte gli investimenti realizzati sono risultati inferiori a quelli programmati per la mancanza di risorse causata dai costi operativi superiori a quelli ipotizzati, alla graduale e parziale presa in carico delle gestioni comunali, ai ricavi inferiori al previsto e a tariffe non adeguate al servizio. Anche i costi operativi sono risultati sempre maggiori rispetto alle previsioni per la mancata razionalizzazione del personale, la non necessaria esternalizzazione di alcune attività, l'aumento del costo dell'energia e in più circostanze per le ipotesi errate contenute nei Piani d'Ambito. Nella maggioranza dei Piani, infatti, le previsioni sull'andamento dei volumi erogati non sono state prudentziali: i gestori hanno gradualmente preso in carico il servizio solo in alcuni Comuni, e non in tutto il perimetro degli ATO. La sovrastima ha determinato il mantenimento di tariffe basse, ma ha impedito di generare un livello di ricavi sufficiente a coprire tutti i costi e a realizzare i necessari investimenti. Dove i ricavi sono stati inferiori rispetto a quelli programmati le aspettative di crescita della domanda, in termini di metri cubi, non si sono realizzate, e sono mancati poi l'adeguamento della tariffa ai livelli previsti nel Piano d'Ambito e l'applicazione della tariffa.

Come si evince dalla Figura 6.1, l'incidenza percentuale della spesa sostenuta dai cinque gestori in essa individuati sul totale degli interventi inerenti al SII nella Regione Abruzzo è significativamente cresciuta passando dal 53,1 per cento del 2000 all'86,2 per cento del 2009.

Al riguardo è doveroso segnalare che tale incremento è in gran parte riconducibile all'incorporazione per fusione, a partire dall'anno 2008, della società Ruzzo Servizi SpA con la società Ruzzo Reti SpA, che da semplice amministratrice del patrimonio immobiliare conferito dai Comuni soci, è divenuta anche gestore del Servizio Idrico Integrato nell'ATO 5 Teramano.

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

Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gran Sasso Acqua SpA				7,51	6,30	8,79	6,45	6,46	8,17	8,30
CAM SpA	5,40	5,95	7,17	6,55	7,93	24,74	9,12	10,72	27,93	11,54
Ruzzo Reti SpA				0,22	1,55	2,90	1,61	1,51	30,22	26,02
SASI SpA	3,27	3,25	3,68	7,87	10,96	11,55	12,82	15,50	15,37	13,02
ACA SpA	16,07	18,00	29,57	18,90	11,02	20,71	21,08	20,86	28,69	26,19
S.P.T. Servizi Pubblici Teramani SpA	2,78	3,05	3,52	3,13	4,00	4,00	4,00	4,00	2,78	2,78
Totale	27,51	30,25	43,93	44,17	41,77	72,69	55,08	59,04	113,15	87,85
Percentuale sul totale Servizio Idrico Integrato	53,1%	55,5%	59,1%	52,6%	44,4%	65,0%	54,6%	53,4%	84,2%	86,2%

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Di seguito vengono illustrate con schede descrittive l'evoluzione e le attività di alcuni tra i principali gestori del servizio nella regione: C.A.M., ACA SpA e Ruzzo Reti SpA.

Consorzio Acquedottistico Marsicano (C.A.M.) SpA

Nel Servizio Idrico Integrato il Consorzio Acquedottistico Marsicano (C.A.M.) SpA rappresenta uno dei gestori più rilevanti. Nato dal Consorzio Comprensoriale delle Opere Acquedottistiche Marsicano, costituito dall'assemblea dei Comuni marsicani in data 26 ottobre 1989 ai sensi della L.R.66/1987, ha assunto l'attuale denominazione nel novembre del 1994 a seguito dell'adeguamento dello Statuto sociale alle norme di cui all'art. 26 della L.142/1990. Trasformatosi in società di capitali, in ossequio a quanto previsto dalla Legge Finanziaria 2002, il Consorzio ha successivamente adeguato il proprio Statuto a quanto previsto dall'art. 23^{bis} della L.133/2008 in tema di *house providing*.

Il C.A.M. SpA gestisce tutte le attività concernenti il Servizio Idrico Integrato quali la captazione, il sollevamento, il trasporto e la distribuzione dell'acqua potabile nonché la raccolta e il trattamento delle acque reflue, per tutti i Comuni compresi nell'ATO 2 Marsicano, con l'esclusione dei Comuni di Canistro, Capistrello, Civitella Roveto e Lecce nei Marsi. Questi, ancorché diffidati dal C.A.M., provvedono ancora direttamente alla gestione dei servizi di fognatura e depurazione, in contrasto con quanto disposto dall'art. 150 del D.Lgs.152/2006, applicando tariffe non deliberate dall'unica autorità competente a farlo, l'ATO, e arrecando un danno

economico al Consorzio stesso che si vede privato di rilevanti ricavi che avrebbe diritto a percepire senza peraltro dover sostenere ulteriori costi fissi. Dal punto di vista organizzativo e gestionale, inoltre, la Società, nell'arco temporale oggetto della monografia, ha avviato e sta ora completando il processo di censimento degli utenti al fine di procedere all'installazione dei contatori alle utenze eventualmente sprovviste e quindi alla sottoscrizione dei contratti di fornitura a misura con contestuale recupero delle somme dovute e mai contabilizzate.

Tali attività, oltre a rispondere a una chiara esigenza di equità contributiva per via del passaggio dal vecchio regime tariffario *a forfait* ad uno legato agli effettivi metri cubi consumati, consentirà, a regime, un uso più razionale della risorsa idrica, una sensibile riduzione degli sprechi e un miglioramento del servizio reso a vantaggio dell'intera collettività.

Per quanto concerne gli aspetti economico-patrimoniali, occorre evidenziare che la Società fatica a conseguire un proprio equilibrio finanziario, a causa sia del significativo scostamento temporale tra la fase di riscossione dei crediti e quella di pagamento dei debiti, sia del mancato riconoscimento nella tariffa, di quantificazione esogena, di tutte le voci di costo che il Consorzio deve sostenere per l'attivazione di investimenti e per l'effettuazione di interventi di manutenzione straordinaria non differibili.

Tale stato di tensione finanziaria, iniziato sin dal 2003, in cui è diventata prevalente l'attività di gestione del SII in luogo della più semplice attività di fornitura dell'acqua agli Enti pubblici, limita la capacità di investimento della Società, fortemente dipendente dai finanziamenti concessi dagli istituti di credito, e genera, a causa del maggior indebitamento assunto, oneri finanziari che incidono in maniera significativa sull'equilibrio reddituale del Consorzio e sui singoli risultati di periodo. Tali risultati, tuttavia, nel periodo 2004-2009, sono sempre stati positivi con l'unica eccezione del 2005, che ha registrato una perdita di esercizio superiore ai 2,50 milioni di euro. Anche nel corso dell'ultimo esercizio il Consorzio si è limitato ad applicare le tariffe stabilite dall'Assemblea dell'ATO 2 Marsicano con Delibera 7/2006, non in linea con le disposizioni di cui al D.M. 1 agosto 1996, con inevitabili ripercussioni sull'equilibrio economico della Società in tema di gestione del SII. La mancata applicazione della convenzione ATO/C.A.M., che prevedeva la revisione della tariffa entro il 31 dicembre 2007, ha reso impossibile per la Società recuperare le maggiori spese sostenute nei tre anni precedenti per effetto delle disposizioni del Co.Vi.RI. (Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche) e delle sentenze del Consiglio di Stato, con la conseguenza che gli oneri afferenti tale periodo, rimasti privi di copertura finanziaria, rischiano ora di compromettere gli equilibri economico-patrimoniali della Società.

Il riequilibrio finanziario del C.A.M. e la capacità di generare risorse da impiegare in nuovi investimenti sono dunque strettamente correlati alla rideterminazione, secondo i parametri di cui al D.M. 1 agosto 1996, della “tariffa di riferimento normalizzata” deliberata nel corso dell’esercizio 2009 e alla definizione dei costi operativi, degli ammortamenti e del tasso di remunerazione del capitale netto investito che deve essere obbligatoriamente coperto dai “ricavi garantiti dalla tariffa media di riferimento”.

Azienda Comprensoriale Acquedottistica (A.C.A.) SpA

L’A.C.A. SpA, già Azienda Consortile Acquedottistica costituita per trasformazione del Consorzio Comprensoriale Acquedottistico Val Pescara Tavo Foro, superato un primo periodo nel quale è stata ancora supportata dalla Regione Abruzzo, subentrata in gestione provvisoria alla disciolta Cassa per il Mezzogiorno, è divenuta operativa sin dall’1 luglio 1992.

La L.142/1990 e la L.R.26/1993 hanno disposto la revisione dei Consorzi, determinando la costituzione per trasformazione da Ente locale in Azienda “Ente Pubblico Economico”, procedura iniziata nel novembre 1993 con l’adozione del nuovo Statuto e terminata nell’aprile 1997 con la nomina del Direttore Generale provvisorio. L’Azienda, applicando le disposizioni contenute nell’art. 35 della L.448/2001 (Finanziaria 2002), si è prima trasformata in società di capitali con la denominazione di Azienda Comprensoriale Acquedottistica SpA (A.C.A. SpA); successivamente l’Assemblea dei Sindaci azionisti, in applicazione di quanto previsto dall’art. 113 del D.Lgs.267/2000 nella formulazione definita dall’art. 14 della L.326/2003, ha trasformato A.C.A. SpA in società in *house providing*. L’A.C.A. SpA risulta affidataria del Servizio Idrico Integrato nel comprensorio dell’ATO 4 Pescara e agisce come monopolista del servizio, anche se l’interesse pubblico dello stesso prevede un regime tariffario, cosiddetto politico, mirante essenzialmente alla copertura dei costi di struttura e alla destinazione delle eventuali risorse eccedenti ad investimenti a favore del cittadino/utente.

Le variabili finanziarie cui la *governance* della società può accedere concernono solo i costi operativi, in quanto il prezzo di vendita, la quantità erogata e gli investimenti sono quantità decise attraverso l’Autorità d’Ambito e concordate all’interno del Piano d’Ambito. Al riguardo è doveroso segnalare che, nel corso di tutto il periodo di gestione del Servizio Idrico Integrato da parte dell’A.C.A. SpA, i ricavi previsti dal Piano d’Ambito non sono mai stati realizzati, giacché le quantità e i prezzi effettivi sono stati sempre diversi da quelli indicati nel Piano, causando nel tempo mancati introiti complessivi per oltre 70 milioni di euro che hanno reso impossibile qualsivoglia attività di investimento.

Dal punto di vista gestionale l'Azienda sottende tutti i Comuni della Provincia di Pescara, capoluogo compreso, parte di quelli di Chieti, inclusi il capoluogo e popolosi Comuni della costa (Francavilla al Mare) e dell'interno (Bucchanico) e parte di quelli di Teramo con cittadine della costa (Silvi) e dell'interno (Atri), per un totale di 64 Comuni. Annualmente vengono immessi in rete circa 88.000.000 di mc prelevati dagli acquedotti del Giardino, della Morgia, della Nora, della Val di Foro, del Tavo, del Vomano, dai prelievi in sub-alveo e dagli impianti di potabilizzazione al fine di soddisfare le esigenze idriche di una popolazione residente di circa 450.000 abitanti con punte di oltre 650.000 nei periodi estivi.

La Società gestisce tutte le fasi del SII, dalla captazione alla distribuzione fino alla depurazione e riuso dei reflui, cura gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sulle reti distributive, su quelle fognanti e anche sugli impianti depurativi, destinando i propri investimenti ad interventi straordinari di potenziamento sulle strutture acquedottistiche sia adduttrici che distributive.

Provvede altresì direttamente e/o mediante esternalizzazioni ad effettuare anche attività di tipo specialistico quali ad esempio il telecontrollo, la clorazione, la filtrazione, gli accertamenti analitici sull'acqua destinata al consumo umano e l'esercizio dei potabilizzatori.

Per quanto concerne la situazione economico-patrimoniale, la Società, come si evince dalla Figura 6.1.0, nel periodo 2006-2009, ha sempre conseguito un Margine Operativo Lordo positivo registrando nel solo anno 2008 una significativa perdita di esercizio, pari a quasi 11 milioni di euro, dovuta al verificarsi di eventi eccezionali. Infatti, nell'esercizio 2008 la Società ha dovuto sostenere costi aggiuntivi non prevedibili e di rilevante ammontare connessi allo smaltimento dei fanghi di due importanti depuratori che sono stati sequestrati dalla Magistratura e affidati alla Società stessa. Inoltre la crisi idrica dell'anno ha comportato un notevole incremento degli oneri derivanti sia dal maggior consumo di energia elettrica necessaria per il sollevamento delle acque, sia dall'acquisto dell'acqua stessa dal Ruzzo, che peraltro viene pagata dall'A.C.A. a un valore superiore a quella cui viene venduta. Il fatto che l'Azienda abbia dovuto fronteggiare tali maggiori costi operativi per eventi di natura straordinaria, senza poter incidere in alcun modo dal lato dei ricavi, che sono sempre stati legati alla medesima tariffa, spiega il risultato fortemente negativo della gestione caratteristica.

Figura 6.1.0 - Conto economico riclassificato società a.c.a. SpA (anni 2006-2009; euro)

Descrizione	2009	2008	2007	2006
Ricavi netti	38.680.802	38.330.722	36.364.830	35.098.575
Costi esterni	22.692.217	28.470.378	24.966.217	22.540.138
Valore aggiunto	15.988.585	9.860.344	11.398.613	12.558.437
Costo del lavoro	9.832.200	9.485.393	8.480.259	8.665.502
Margine Operativo Lordo	6.156.385	374.951	2.918.354	3.892.935
Amm.ti, svalut.ni e altri acc.ti	3.762.800	4.342.780	3.357.094	3.808.678
Risultato Operativo	2.393.585	-3.967.829	-438.740	84.257
Proventi diversi	1.675	107.710	298.938	82.327
Proventi e oneri finanziari	-1.615.144	-1.845.901	-1.478.587	-935.438
Risultato Ordinario	780.116	-5.706.020	-1.618.389	-768.854
Componenti straordinarie nette	403.623	-4.556.451	2.178.480	1.663.081
Risultato prima delle imposte	1.183.739	-10.262.471	560.091	894.227
Imposta sul reddito	676.840	505.901	559.945	636.283
Risultato netto	506.899	-10.768.372	146	257.944

Fonte: Bilanci Società

Sul risultato netto complessivo dell'anno ha poi inciso, in misura preponderante, la svalutazione straordinaria dei crediti iscritti in bilancio al 31 dicembre 2008, in seguito alla cessione pro soluto di parti di essi alla società di riscossione SOGET, operazione effettuata per fronteggiare la persistente carenza di liquidità della Società, dovuta prevalentemente alla difficoltà di riscuotere i crediti maturati nei confronti degli utenti nel corso degli anni precedenti. La rilevante perdita dell'esercizio in argomento ha trovato comunque adeguata copertura nell'ambito delle riserve del patrimonio netto e in particolare di quella costituita in sospensione di imposta nella fase di trasformazione del Consorzio in SpA, sulla base del valore di stima attribuito da un perito nominato dal Tribunale, come contropartita contabile, rispetto alle immobilizzazioni iscritte nell'attivo dello stato patrimoniale.

L'esercizio chiuso al 31 dicembre 2009 ha confermato l'eccezionalità del risultato negativo dell'esercizio precedente beneficiando di una significativa riduzione di tutte le principali voci di spesa inerenti la gestione operativa e dell'assenza di rilevanti componenti straordinarie nette negative. Per quanto concerne poi la valutazione dei crediti verso clienti, principale *asset* patrimoniale della Società, si evidenzia che il 30 per cento degli stessi è dovuto a sole tre grandi utenze pubbliche e che la loro riscossione, sebbene incerta nei tempi per le note difficoltà dei bilanci degli Enti locali, risulta sicura nell'entità. Al riguardo si rappresenta che i modesti risultati conseguiti nella riscossione diretta, hanno indotto la Società ad optare per l'affidamento del servizio di riscossione a un soggetto professionalmente adeguato, individuato con gara europea, al fine di ridurre i ritardi e le insolvenze.

Resta infine da segnalare che anche la gestione finanziaria, pur continuando ad incidere negativamente sul risultato complessivo della Società, per effetto degli interessi passivi sui mutui in essere nonché degli oneri finanziari derivanti dalle anticipazioni su fatture e fidi con le banche, ha registrato nel corso del 2009 un leggero miglioramento rispetto all'esercizio precedente. Il necessario recupero dell'efficienza delle procedure di riscossione dei crediti a cui la Società dovrà tendere, non potrà che arrecare benefici alla gestione finanziaria dell'A.C.A. in termini sia di minori oneri da sostenere sia di maggiori disponibilità liquide da utilizzare per l'estinzione delle passività a breve.

Ruzzo Reti SpA

Poco più di cento anni fa, l'ingegner Alfonso de Albentis si fece promotore di una iniziativa importantissima e allo stesso tempo molto difficile da attuare: costruire un acquedotto per portare l'acqua a Teramo e nel resto della Provincia, per l'epoca uno dei problemi più grandi da affrontare e risolvere. Già dal 1904 l'ingegnere de Albentis cominciò a pensare alla possibile captazione delle sorgenti del Ruzzo, elaborando un primo studio di massima che prese poi veste formale di progetto nel 1912.

Un secolo fa le uniche risorse idriche erano i cosiddetti "pozzi", oltre alle sorgenti locali, esposte a diverse tipologie di inquinamento. In una tale situazione di carenza idrica, pesante e pericolosa sotto il profilo igienico sanitario oltre che sociale, la proposta dell'Ingegnere Alfonso de Albentis di un progetto per la costruzione di un acquedotto consortile, nel 1912 fu favorevolmente accolta da un piccolo primo nucleo di comuni (Castellalto, Canzano, Castel Castagna, Castelli, Colledara, Cermignano, Penna Sant'Andrea, Forcella – Comune di Teramo – , Notaresco, Cellino Attanasio) dando luogo, l'8 giugno 1912, alla costituzione del Consorzio per l'Acquedotto del Ruzzo. Le difficoltà non furono soltanto di natura tecnica: bisognava infatti coinvolgere i Comuni della Provincia, occuparsi dell'aspetto politico dell'opera e anche delle difficoltà amministrative e, visto che l'acquedotto avrebbe attraversato molti Comuni, venne costituito il "Consorzio per l'Acquedotto del Ruzzo".

A metà degli anni '30 arrivò il finanziamento da parte del Governo per la realizzazione dell'opera e nel 1931 iniziarono i lavori di captazione delle sorgenti ultimati nel 1934. Si era così conclusa positivamente, dopo un ventennio, una straordinaria avventura.

La Ruzzo Reti SpA è una società a partecipazione pubblica il cui capitale è detenuto da 36 Comuni della Provincia di Teramo e ha per oggetto prevalente l'amministrazione e la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali ad essa conferiti in proprietà all'atto della

costituzione, nonché la gestione del Servizio Idrico Integrato comprendente la captazione, la distribuzione, nonché i servizi di depurazione e fognatura nei comuni ricadenti nel territorio dell'Ente d'Ambito Teramano. La Società, inoltre, al fine di ampliare i servizi offerti agli Enti soci, in un'ottica d'innovazione e di sistematica ricerca e miglioramento del patrimonio conferito, ha avviato la sperimentazione e successivamente l'erogazione agli utenti, di un servizio di trasmissione dati attraverso una rete wireless. Diversi Comuni sono stati raggiunti da questo servizio e la copertura è in via di estensione a tutti i propri Enti azionisti. Il valore di questo progetto è stato ampiamente riconosciuto dai soci, che hanno provveduto ad un adeguamento statutario per consentire alla Ruzzo Reti SpA di poter operare pienamente anche nel settore delle telecomunicazioni, proponendosi quale significativo motore di sviluppo del territorio.

Nell'anno 2008, inoltre, la Società Ruzzo Reti SpA ha proceduto all'incorporazione della Ruzzo Servizi SpA e, per effetto di tale operazione straordinaria, è divenuta al contempo amministratrice del patrimonio immobiliare conferitole dai Comuni soci e gestore del SII nell'ATO 5 Teramano, in base a una concessione ottenuta dallo stesso ATO 5 della durata complessiva di venti anni.

In seguito alla fusione, si è proceduto a riclassificare i beni provenienti dalla Ruzzo Servizi, destinati alla gestione del SII, tra le immobilizzazioni materiali anziché tra i costi di manutenzione straordinaria, come contabilmente rappresentato nella società incorporata. Per effetto di tale operazione contabile, la Società ha potuto iscrivere in bilancio minori oneri derivanti da quote di ammortamento più contenute, calcolate in base alla vita utile dei cespiti e non più in base alla durata residua della concessione. Il processo di incorporazione ha altresì consentito di riorganizzare i processi produttivi e di razionalizzare l'impiego delle risorse umane riducendo così il numero delle attività in precedenza esternalizzate e i relativi oneri sul bilancio della Società. Il processo di consolidamento societario ha inoltre assicurato una maggiore flessibilità operativa e un miglioramento, oltre che della qualità del servizio erogato, anche del costo di produzione dello stesso. Sempre nel 2008 la Ruzzo Reti SpA ha provveduto all'acquisto delle quote rappresentanti il 30 per cento del capitale sociale della Società Servizi Pubblici Teramani (SPT), possedute da soci privati, divenendone prima socio unico e deliberando poi, nel 2009, la fusione per incorporazione di quest'ultima, che si è completata nel corso dell'esercizio 2010.

Alla controllata SPT SpA l'Azienda ha affidato la gestione degli impianti di fognatura e depurazione e ha fatturato la fornitura di energia elettrica che, tuttavia, è cessata verso la fine del 2009 per incompatibilità della stessa con le normative di settore disciplinanti gli affidamenti *in house providing*.

Per quanto concerne la situazione patrimoniale e finanziaria si segnala che la Ruzzo Reti SpA, per poter realizzare gli investimenti previsti dal Piano d'Ambito, deve necessariamente ottenere finanziamenti dalle banche le quali, tuttavia, non riuscendo a quantificare con precisione i flussi finanziari derivanti dal citato Piano da porre a garanzia dei prestiti, si sono rivelate restie a concedere le necessarie risorse. Ciò ha creato nel tempo tensioni finanziarie che la Società ha gestito chiedendo una maggiore flessibilità ai fornitori, incrementando l'indebitamento a breve e accelerando i tempi di incasso delle bollette. Al riguardo si rappresenta che avendo la Società un portafoglio crediti molto frazionato tra gli utenti, la stessa non risente dei rischi derivanti dalla concentrazione del credito verso pochi clienti.

Nonostante le predette difficoltà, è doveroso tuttavia sottolineare che le opere relative al progetto denominato "Potenziamento dell'Acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso lato Teramo" (I lotto) risultano, al 31 dicembre 2009, in fase di ultimazione e che la Società ha altresì attivato tutte le procedure previste per il finanziamento del II lotto delle opere relative al medesimo progetto che, di ammontare pari a circa 53 milioni di euro, è stato trasmesso dalla Regione Abruzzo al Ministero dei Lavori Pubblici per essere ammesso al relativo finanziamento.

Tale investimento consentirà la realizzazione di 38 km di condotte e la costruzione di un serbatoio di accumulo di 30.000 mc nel Comune di Giulianova, che permetterà la dismissione di piccoli serbatoi sulla costa, la realizzazione dell'asta distributrice del "Tordino" e, soprattutto, il completamento e la razionalizzazione dello schema idrico aziendale.

7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

La Regione sta avviando il processo di riforma del Servizio Idrico Integrato partendo dalla riforma degli enti di programmazione sub-regionale (ATO). La recentissima L.R.9/2011 *Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo* dispone la soppressione degli ATO e la costituzione dell'Ambito Territoriale Unico Regionale (ATUR) coincidente con l'intero territorio regionale. Inoltre, istituisce l'Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato (ERSI), ente pubblico regionale che svolgerà le funzioni degli Enti d'Ambito soppressi e quelle di competenza della Regione, per assicurare, in attuazione della legge di riforma nazionale, l'esercizio unitario del servizio. L'ERSI approva il Piano d'Ambito, delibera la forma di gestione, affida il Servizio, firma le Convenzioni, controlla l'adempimento degli obblighi convenzionali e svolge il controllo analogo sui gestori *in house* del Servizio. In ciascuna Provincia del territorio regionale è istituita l'*Assemblea dei Sindaci* (denominata ASSI) che, ereditando le competenze nelle materie precedentemente assegnate agli Enti locali dalla legislazione statale e regionale, dovrà provvedere all'adozione del Piano d'Ambito provinciale, alla scelta della forma di gestione, alla determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza e all'affidamento della gestione.

L'avvio della riforma, la costituzione del soggetto d'ambito individuato nell'ERSI e la nuova delimitazione dell'ATUR saranno garantiti da un Commissario Unico Straordinario, mentre per la liquidazione dei sei enti d'ambito tuttora esistenti verranno nominati uno o più commissari.

La recente legge è solo il primo passaggio utile a creare una nuova organizzazione funzionale e operativa del Servizio Idrico Integrato regionale, volta a rendere efficiente la rete idrica abruzzese, con la drastica riduzione delle dispersioni fisiche e amministrative e raggiungere per il servizio idropotabile i *target* di servizio nazionali.

Un'altra riforma di grande rilevanza in corso riguarda i controlli sulla qualità e gli investimenti necessari per raggiungere i livelli qualitativi delle acque per vari usi. Il Piano di Tutela della qualità delle Acque, che definisce, in attuazione del D.Lgs.152/2006, gli obiettivi di qualità dei corpi idrici e le azioni necessarie per conseguirli entro il 2015⁴⁵, prevede investimenti volti ad ottimizzare l'uso della risorsa per usi potabili e migliorare l'efficacia dei sistemi depurativi delle acque reflue.

In questo quadro complessivo di riforma dell'architettura istituzionale e dell'organizzazione del settore, l'attività della Regione nei prossimi anni sarà dedicata alla rapida conclusione dei programmi di investimento avviati

⁴⁵ Il Piano, che è stato adottato con D.G.R..614/2010, costituisce lo strumento di pianificazione regionale in materia di tutela quali-quantitativa delle risorse idriche.

dagli ATO negli scorsi anni per superare i ritardi nella distribuzione della risorsa idrica e nella depurazione e raggiungere i livelli quantitativi e qualitativi del servizio fissati nel *Piano di azione per il raggiungimento degli obiettivi del Q.S.N. 2007-2013*⁴⁶.

Gli investimenti finora previsti per il perseguimento degli Obiettivi di Servizio non hanno dato risultati soddisfacenti⁴⁷, sia per gli indicatori di efficienza nella distribuzione dell'acqua potabile che della depurazione. Sul primo indicatore incidono in maniera preponderante le difficoltà connesse alla misurazione del fenomeno, dovute alla scarsa diffusione di appositi strumenti di misurazione. L'installazione di misuratori per le utenze in regime di determinazione forfetaria dei consumi e per le utenze amministrative relative a strutture pubbliche (scuole, piscine, palestre, palazzetti dello sport) consente di recuperare importanti risorse finanziarie in entrata sul piano d'ambito e di stimare in modo obiettivo le perdite effettive delle reti di distribuzione, detraendo da queste le perdite di altra natura. Per quanto riguarda la quantità di reflui trattati degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario rispetto al fabbisogno urbano di depurazione, ci sono stati miglioramenti nel valore dell'indicatore rispetto alla *baseline*, ma i *targets* sono ancora lontani.

Per migliorare il sistema di distribuzione delle acque ad uso potabile (indicatore S.10), il Piano di Azione prevede, come detto, innanzitutto di adeguare (Priorità 1) i sistemi di controllo e contabilizzazione dei consumi, in quanto attualmente si riscontra un notevole divario tra i volumi di risorse idriche contabilizzati dai Gestori del servizio e quelli effettivamente erogati. Presso le varie utenze (in particolare, negli edifici pubblici e nei serbatoi di accumulo che ne sono sprovvisti) è in corso l'installazione di misuratori che consentirà di diminuire l'entità delle perdite delle reti di distribuzione e i costi degli interventi di manutenzione delle reti stesse, di migliorare il servizio agli utenti e risparmiare la risorsa idrica. Una seconda importante linea di intervento (Priorità 2) è quella di investire per il riefficientamento delle reti idriche di distribuzione, con l'obiettivo di migliorare la capacità di recupero delle perdite fisiche e controllare i livelli di pressione. La terza linea

⁴⁶ La Regione Abruzzo è stata tra le prime regioni del Mezzogiorno ad approvare con deliberazione di Giunta n. 579 del 1° luglio 2008 il *Piano di azione per il raggiungimento degli obiettivi del Q.S.N. 2007-2013*. Il Piano d'Azione aggiornato è stato approvato con D.G.R.518/2010.

⁴⁷ Sull'argomento si veda il precedente paragrafo 4. A fronte di un *target* pari ad almeno il 75 per cento, nel triennio 2005-2008 l'indicatore S.10 di efficienza delle reti di distribuzione è aumentato soltanto dell'1,8 per cento, passando da 55,4 a 56,4. L'indicatore S.11 del sistema di depurazione a fronte di un *target* pari al 70,0 per cento è aumentato da 54,4 a 56,8, con un incremento più elevato, ma che sconta un maggiore ritardo nel livello iniziale.

di intervento (Priorità 3) è volta a sensibilizzare l'opinione pubblica ad un utilizzo più razionale delle risorse idriche nel loro complesso, con l'obiettivo di creare una cultura del risparmio e del corretto uso dell'acqua.

Le risorse destinate dal Piano ai tre obiettivi ammontano a 7 milioni di euro, 5 dei quali destinati a interventi di riefficientamento delle reti idriche.

Per migliorare invece il sistema di depurazione, la priorità principale (Priorità 1 – Infrastrutture) è costituita dalla realizzazione di nuovi impianti in aree maggiormente deficitarie, di adeguamento funzionale degli impianti di depurazione esistenti, di realizzazione di reti e collettori fognari verso impianti di depurazione. Anche in questo caso è importante una azione di miglioramento dei sistemi informativi e di controllo (Priorità 2), attraverso la dotazione di strumenti di misura e controllo in ingresso e uscita dagli impianti di depurazione, da utilizzare per l'aggiornamento del Sistema Informativo del Servizio idrico Integrato e l'integrazione con il Piano di Tutela delle Acque. Gli investimenti previsti, che saranno cofinanziati da parte del Gestore, ammontano a 69,70 milioni di euro⁴⁸.

L'attivazione di questi nuovi investimenti è al momento subordinata alla disponibilità delle risorse del FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate), essendo essi inseriti nel Piano di Attuazione Regionale del Fondo.

Per incentivare la capacità realizzativa degli investimenti da parte degli enti gestori, recentemente la Giunta Regionale ha attivato un sistema di *premialità formale sub-regionale*, traslando la premialità regionale prevista nel meccanismo degli Obiettivi di Servizio nei confronti degli enti attuatori del Piano, erogatori o responsabili del servizio, che realizzano avanzamenti in grado di sostenere in modo significativo il percorso verso il raggiungimento di *target* fissati a livello medio regionale⁴⁹.

I cambiamenti del quadro di riferimento normativo⁵⁰ avranno una notevole incidenza strutturale sull'organizzazione regionale del Servizio Idrico

⁴⁸ La cifra è stata consistentemente incrementata a seguito della verifica della situazione delle reti fognarie e degli impianti di depurazione a servizio degli agglomerati superiori a 2.000 abitanti equivalenti (AE), che la Direttiva 91/271/CE, sul trattamento delle acque reflue urbane, prevede vengano obbligatoriamente resi conformi sia dal punto di vista della depurazione che del collettamento, entro termini ampiamente scaduti (2000 e 2005, a seconda della dimensione dell'agglomerato). In Abruzzo, sebbene la chiusura di alcuni interventi oggetto di APQ in corso consentirà di rendere conformi degli agglomerati che oggi non lo sono e di utilizzare, per altri, economie di interventi già chiusi da riprogrammare, si è posta la necessità di destinare maggiori risorse alla depurazione.

⁴⁹ La Giunta Regionale, con D.G.R.519/2010, ha stabilito criteri e principi sulla base dei quali sono stati individuati, per ciascun indicatore, il *target* individuale ed il relativo premio spettante a ciascun soggetto attuatore e/o ente erogatore.

⁵⁰ La Legge Statale di soppressione degli Enti d'Ambito, la L.42/2010, la L.133/2008, (art. 23bis), relativa alle scadenze delle concessioni per la gestione del servizio idrico integrato,

Integrato e delle relative gestioni. Al momento, potrebbero costituire una causa di rallentamento alle attività per il raggiungimento del *target* prefissato dal QSN 2007-2013. In tale direzione hanno recentemente influito anche gli effetti del sisma del 6 aprile 2009, che hanno comportato danni al sistema infrastrutturale dell'ATO Aquilano e hanno determinato una diversa dislocazione dei consumi della risorsa idropotabile per effetto dello spostamento della popolazione colpita in differenti luoghi di residenza e utenza.

e gli indirizzi espressi dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) sul controllo analogo delle società acquedottistiche, oltre alla nuova normativa regionale in materia, sono interventi legislativi molto recenti e non hanno ancora mostrato i loro effetti.

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

8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione

Le competenze e il ruolo delle Regioni nella pianificazione e nella gestione dei rifiuti sono stati inizialmente definiti con il D.Lgs.22/1997 dal quale è scaturito il primo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti preso in esame, e, successivamente, con il D.Lgs.152/2006, che è a tutt'oggi in vigore, pur con modifiche.

La L.R.83/2000 *Testo unico in materia dei rifiuti contenente l'approvazione del Piano regionale rifiuti*, redatta in linea con il D.Lgs.22/1997, ha costituito per diversi anni il quadro normativo di riferimento per la gestione dei rifiuti in Abruzzo. Così come proposto dalla normativa nazionale, quella regionale aveva come principi cardine quelli della riduzione della produzione dei rifiuti, dell'incentivazione e potenziamento della raccolta differenziata dei rifiuti urbani e di quelli speciali, con conseguente diminuzione del rifiuto indifferenziato e aumento della frazione recuperata, riutilizzata e riciclata. Nel corso del 2005, per far fronte a una rilevata "obsolescenza" della normativa, la Giunta Regionale aveva dettato le linee di indirizzo per l'aggiornamento della pianificazione regionale e, quindi, per la redazione del nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti⁵¹, che definiva nuovi obiettivi in aggiunta a quelli già individuati nel previgente Piano.

Le modifiche normative intervenute a livello nazionale⁵², aggiunte alla costante e progressiva tendenza all'aumento della produzione di rifiuti, di rilevante dimensione in Abruzzo, hanno successivamente spinto la Regione ad intervenire concretamente sulla materia attraverso l'adozione della L.R.45/2007 *Norme per la gestione integrata dei rifiuti*.

Alla base della nuova pianificazione vi era l'idea che una gestione dei rifiuti organica debba prevedere non solo il modo in cui smaltire i rifiuti, ma anche la possibilità di ridurre la produzione e la possibilità di recupero, anche economico. L'obiettivo della riduzione della produzione è stato perseguito ripensando tutto il ciclo di Gestione dei Rifiuti Urbani, anche in ottemperanza agli orientamenti comunitari, in funzione della tutela dell'ambiente e della salute umana, puntando alla massima riduzione degli effetti nocivi della raccolta, del trasporto e smaltimento dei rifiuti e a criteri di sostenibilità economica e ambientale.

⁵¹ D.G.R.1242/2005.

⁵² Il quadro normativo nazionale è stato sostanzialmente modificato con la riforma apportata dal D.Lgs.152/2006, attuale riferimento normativo, e la conseguente abrogazione del D.Lgs.22/1997.

Altro obiettivo fondamentale del nuovo Piano di gestione dei rifiuti è quello di aumentare la percentuale di raccolta differenziata incentivando, quanto più possibile e con diverse modalità, l'adozione di sistemi di "raccolta differenziata integrata" dei rifiuti basati su raccolte domiciliari, o di prossimità, delle frazioni secche, umide e degli imballaggi⁵³. Il nuovo Piano, inoltre, anche per dare un maggiore valore economico alla differenziazione dei rifiuti, prevede l'incentivazione della diffusione degli "acquisti verdi" e, in generale, dell'approvvigionamento di beni provenienti dal mercato del riciclaggio.

Per raggiungere dette finalità, fra le altre cose, la L.R.45/2007 ha disciplinato nel dettaglio le competenze della Regione, delle Province e dei Comuni in materia, ha adottato, con forza vincolante per i piani degli enti pubblici e privati, un *Piano regionale dei rifiuti* da rendere operativo attraverso accordi di programma, azioni informative e sostegni economici diretti.

Le competenze sono state ridefinite, nel pieno rispetto delle disposizioni del D.Lgs.152/2006 e successive modifiche e integrazioni., affidando alla Regione le funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione. Le Province, oltre alcune attività delegate relativamente alle autorizzazioni, svolgono le funzioni di vigilanza e controllo sugli interventi di bonifica dei siti contaminati, sulle attività poste in essere dagli operatori intermedi addetti alla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti e l'individuazione, sentite le Autorità d'Ambito e i Comuni, delle zone inidonee alla localizzazione di impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti. I comuni, all'interno di ciascun ATO, concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti con l'adozione di un apposito regolamento (ai sensi del D.Lgs.152/2006 e successive modifiche e integrazioni.), contenente, tra l'altro, le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria e la protezione dell'ambiente in tutte le fasi della Gestione dei Rifiuti Urbani, le modalità di conferimento, raccolta e trasporto degli stessi. Ai Comuni, inoltre, nell'ambito del proprio territorio, sono attribuite le competenze in materia di vigilanza e controllo sul corretto conferimento dei rifiuti e di irrogazione di sanzioni amministrative previste per l'abbandono dei rifiuti.

Per il miglior perseguimento degli obiettivi del piano e per perseguire maggiore efficacia ed efficienza, i quattordici consorzi di Gestione dei Rifiuti Urbani sono stati riuniti in quattro Ambiti Territoriali Ottimali, perlopiù coincidenti con i territori delle quattro province abruzzesi,

⁵³In particolare sono stati previsti programmi di promozione della diffusione delle raccolte differenziate, l'obbligatorietà dell'attivazione di servizi di raccolta differenziata per la frazione organica, il verde, la carta, le pile e i farmaci scaduti, l'incentivazione del compostaggio domestico e l'attivazione di una rete regionale di "stazioni" e "piattaforme" ecologiche per la raccolta differenziata.

all'interno dei quali organizzare una gestione unitaria dei rifiuti solidi urbani nel rispetto del principio di autosufficienza e della teorica minore movimentazione possibile dei rifiuti. All'interno dell'ATO, i Comuni esercitano le proprie competenze in materia di gestione dei rifiuti tramite l'Autorità d'Ambito (AdA), alla quale essi partecipano obbligatoriamente, che rappresenta la forma di cooperazione e coordinamento per l'esercizio associato delle funzioni prevista dalla normativa.

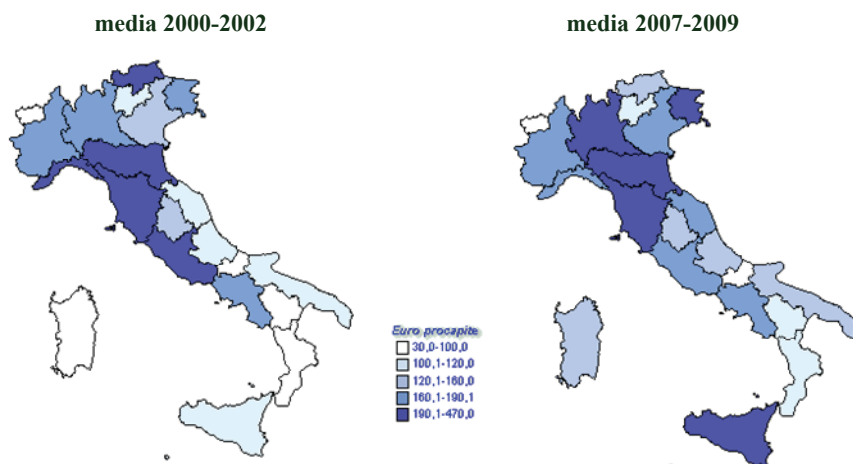
Tra le proprie attribuzioni, l'AdA organizza la Gestione dei Rifiuti Urbani e definisce gli obiettivi da seguire per garantire adeguati livelli di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza. Per questo motivo, per ogni ATO, è prevista la predisposizione di un *Piano d'Ambito* contenente il programma degli interventi, il piano finanziario e il modello gestionale e organizzativo per l'attuazione del piano regionale.

9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

La rilevazione delle risorse finanziarie destinate dal Settore Pubblico Allargato alla Gestione dei Rifiuti Urbani, valutata contemporaneamente ad altre informazioni attinenti i risultati raggiunti, i servizi erogati e la popolazione residente, fornisce utili informazioni non solo per spiegare le dinamiche intervenute nel periodo temporale considerato, ma anche per suggerire adeguati e consapevoli orientamenti politici per il futuro. Per lo stesso motivo, può essere interessante operare un confronto tra dati finanziari, demografici nonché relativi ai risultati raggiunti nella Regione Abruzzo, e dati delle altre regioni, che siano esse appartenenti alla stessa macroarea (ovvero il Sud⁵⁴), o ad altra macroarea (ovvero il Centro) cui, in molti casi, l'Abruzzo si avvicina maggiormente.

Il *trend* di spesa sostenuta in Abruzzo dal Settore Pubblico Allargato per la Gestione dei Rifiuti Urbani nei periodi 2000-2002 e 2007-2009 (cfr. Figura 9.1) mostra un'evoluzione in costante crescita ad eccezione degli anni 2005 e 2006 in cui non sono stati registrati incrementi significativi.

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

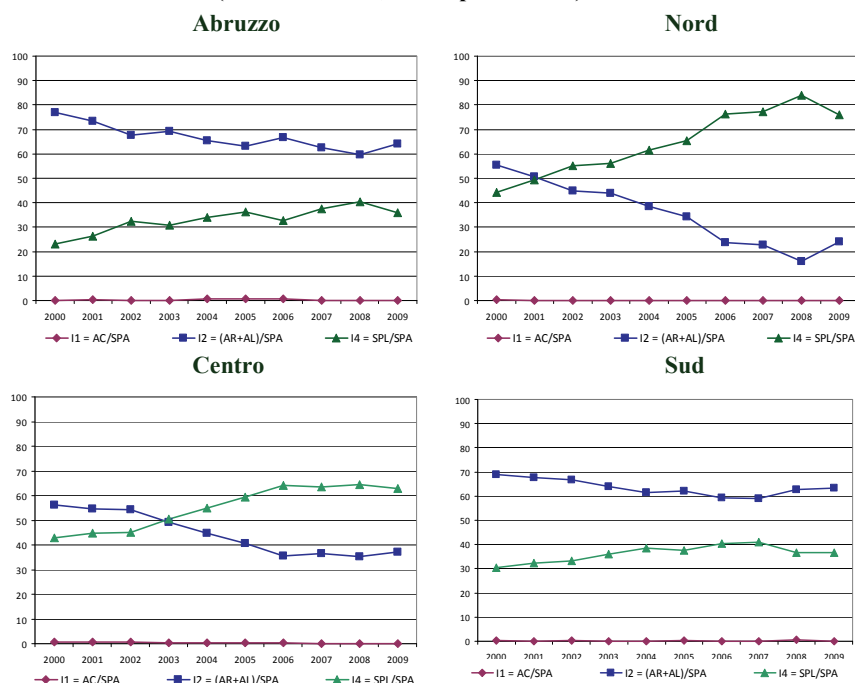
L'Abruzzo si pone, con 151,00 euro di spesa totale pro capite nella Gestione dei Rifiuti Urbani, in una posizione mediamente al di sopra di quella sostenuta da altre regioni del Sud (Puglia, Basilicata, Calabria e Molise) ma al disotto della media nazionale, ancor di più di quella sostenuta

⁵⁴ Sulla base dell'aggregazione definita dall'ISTAT.

dalle regioni del Nord (con l'eccezione della Valle d'Aosta e le due province autonome di Trento e Bolzano) e inferiore alla spesa pro capite delle regioni del Centro (fatta eccezione per l'Umbria). Rispetto al triennio 2000-2002 i dati medi di spesa della Regione Abruzzo sono aumentati di circa il 50,0 per cento, e questo ha corrisposto al passaggio ad una classe più elevata della spesa (cfr. Figura 9.1), al pari delle altre regioni del Sud (fatta salva la Sicilia in cui l'aumento della spesa pro capite determina il passaggio di due classi).

Passando ad analizzare a quale livello di governo possano essere imputate le risorse finanziarie destinate alla Gestione dei Rifiuti Urbani (cfr. Figura 9.2) appare immediatamente evidente come, in tutte le macroaree considerate, l'apporto delle AC sia nullo. La spiegazione di questo fenomeno va ricercata nella normativa nazionale che già dall'entrata in vigore del D.Lgs.22/1997 affida alle AR e AL, affiancate dai SPL, le funzioni relative alla Gestione dei Rifiuti Urbani.

Figura 9.2 - Indicatori di decentramento di funzioni per la Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; valori percentuali)⁵⁵



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

⁵⁵ Cfr. nota Figura 5.2.

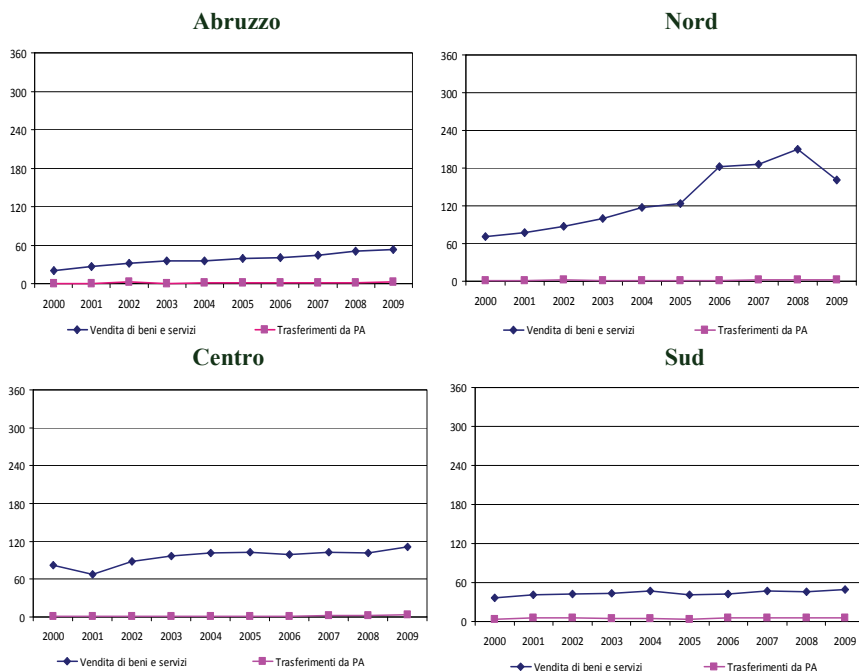
I dati dimostrano inoltre come inizialmente in Abruzzo il modello di distribuzione delle funzioni tra Amministrazioni e SPL in materia di Gestione dei Rifiuti Urbani sia più simile a quello delle regioni del Sud. Nel Centro, e ancor di più nel Nord, il decentramento è invece decisamente più spinto e i SPL raggiungono in alcuni casi una quota di spesa pari a quasi il 90 per cento del totale, con conseguente riduzione della spesa gestita dalle AR e dalle AL, che nella macroarea Centro passa dal 60 per cento del triennio 2000-2002, al 40 per cento del triennio 2007-2009 e nella macroarea Nord dal 50 per cento al 21 per cento.

Successivamente la Regione Abruzzo vede passare la quota di spesa gestita dalle AR e AL dal 73 per cento del triennio 2000-2002 al 62 per cento del triennio 2007-2009, cosicché pur restando molto lontano dalle *performance* delle regioni appartenenti alle macroaree Centro e Nord, recupera il *gap* iniziale e si posiziona sopra la media della macroarea di appartenenza.

Dall'esame della Figura 9.3, in cui si evidenzia l'evoluzione della vendita di beni e servizi e dei trasferimenti dalla Pubblica Amministrazione, si può dedurre, infatti, che il decentramento di funzioni nella gestione dei rifiuti è rilevante ai fini dell'indipendenza del settore dal finanziamento pubblico. Si può notare, a riguardo, che in Abruzzo e nel Sud il livello di autosufficienza è identico e stabile negli anni a livelli molto bassi mentre, nel Centro e nel Nord, in cui il decentramento delle funzioni è decisamente maggiore, rispecchia, l'evoluzione degli indicatori di decentramento.

Leggendo nel dettaglio i dati caratterizzanti la Figura 9.3, vediamo che la Regione Abruzzo, per quanto attiene la vendita di beni e servizi, passa da valori assoluti molto bassi dell'anno 2000, addirittura inferiori a quelli della media del Sud, a loro volta già decisamente più bassi di quelli delle altre due aree, per arrivare, a seguito di una costante crescita negli anni, a livelli leggermente superiori a quelli dell'area.

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)⁵⁶



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La possibilità di vendere beni e servizi provenienti dalla Gestione dei Rifiuti Urbani dipende, ovviamente, da come viene impostato l'intero ciclo che va dalla produzione, alla differenziazione, al riciclaggio, allo smaltimento e recupero/riutilizzo degli stessi: maggiore è la quantità di rifiuti che viene smaltita in discarica, minori sono le possibilità di immettere nel mercato beni e servizi appetibili.

Secondo il Rapporto Rifiuti 2009 presentato dall'ISPRA, nell'anno 2008 la produzione nazionale dei rifiuti urbani si attesta a poco meno di 32,5 milioni di tonnellate mostrando una leggera contrazione (-0,2 per cento) rispetto al 2007, che fa seguito alla sostanziale stabilità già riscontrata tra il 2006 e il 2007.

L'andamento della produzione dei Rifiuti Urbani (RU) può essere legato a diversi fattori: si osserva, ad esempio, una correlazione, più o meno evidente nei differenti anni, tra andamento della produzione dei RU e *trend* degli indicatori socio economici, quali prodotto interno lordo e spesa delle

⁵⁶ Cfr. nota Figura 5.3.

famiglie residenti che, nel 2008, si è effettivamente ridotta dell'1,0 per cento a causa della crisi economica.

Un ulteriore fattore che può incidere, in maniera anche sostanziale, sul dato complessivo di produzione dei rifiuti urbani è la tendenza, più o meno marcata nei diversi contesti territoriali e a livello di singolo Comune, ad assimilare ai RU, diverse tipologie di rifiuti speciali derivanti dai circuiti produttivi. Questi rifiuti, nel rispetto di quanto stabilito dai regolamenti comunali, vengono in diversi casi raccolti nell'ambito dei sistemi di gestione dei rifiuti provenienti dal ciclo urbano e sono, dunque, computati tra i RU, incidendo in maniera non trascurabile sul dato di produzione annuale di questi ultimi e sul loro andamento complessivo. Recentemente, grazie alle disposizioni normative, introdotte dal D.Lgs.152/2006 e successive modifiche e integrazioni, che hanno previsto una serie di limitazioni alla possibilità di assimilazione dei rifiuti speciali ai RU, di fatto questo fenomeno è stato decisamente limitato con ovvi riscontri in termini di quantità di RU dichiarati.

Passando all'analisi dei dati regionali emerge che, nel corso del periodo considerato, nel territorio abruzzese, si è avuta una crescita molto contenuta, seppur continua, della produzione dei rifiuti urbani; anche nel 2008, in controtendenza, dunque, con il dato nazionale, la produzione dei rifiuti è aumentata rispetto al dato 2007. Le motivazioni, come detto, possono essere diverse e, fra tutte, va evidenziato che la popolazione residente nella Regione, nel 2008, è cresciuta del 0,8 per cento.

Come si vede nella Figura 9.4, la discarica è ancora la modalità di Gestione dei Rifiuti Urbani più diffusa, ma la quantità di rifiuti raccolti in maniera differenziata continua ad aumentare. Nel 2008 la raccolta differenziata a livello nazionale registra una percentuale del 30,6 per cento della produzione totale dei RU, contro il 27,5 per cento rilevato nel 2007, con un decremento delle quantità smaltite in discarica pari al 5,6 per cento.

In assoluto, la crescita del settore è quantificabile in 700.000 tonnellate, grazie soprattutto al contributo del Nord (circa 447.000 tonnellate) dove la Raccolta Differenziata (RD) è ben sviluppata già da anni in quasi tutte le regioni. Questi dati, però, pur se confortanti nell'andamento, indicano chiaramente che, sia a livello nazionale, ma ancor di più a livello di Regione Abruzzo (21,9 per cento), la quantità di RU raccolta in modo differenziato è ancora ben lontana dai *target* fissati dalla normativa di settore e quindi dalle reali potenzialità di produzione e vendita dei beni e servizi provenienti da una corretta Gestione dei Rifiuti Urbani.

In alcuni contesti territoriali, purtroppo non ancora molto estesi, anche dove la caratteristica del territorio lo consentirebbe in modo agevole, si sta diffondendo il compostaggio domestico: tale pratica, oltre che dare un

valore economico reale al rifiuto, consente di allontanare dai circuiti della raccolta quantità non trascurabili di frazione organica, che si configura come una delle matrici di più difficile gestione.

La capacità di produzione di *compost* di qualità è strettamente legata all'organizzazione della raccolta differenziata della frazione umida contenuta nei RU: la quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sul totale dell'umido contenuto nei rifiuti prodotti, infatti, ben rappresenta la capacità di recupero di materia. I valori di questo indicatore sono molto bassi nel Sud mentre in Abruzzo, pur risultando, in valori percentuali, più alto di quello delle altre regioni appartenenti alla stessa area geografica (30,7 per cento), è ben lontano dal livello nazionale e, ancor di più, da quello del Centro-Nord (42,6 per cento).

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

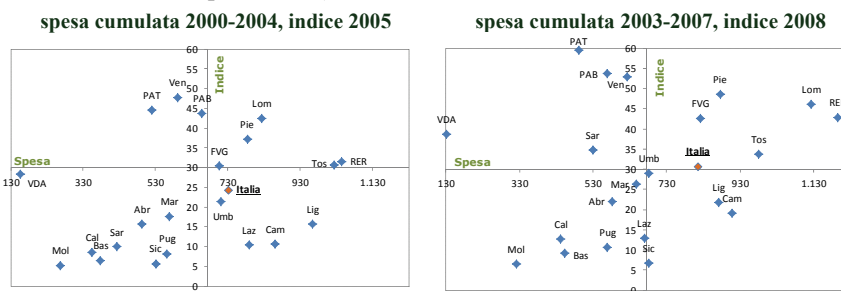
		Abruzzo	Sud	Centro-Nord	Italia
Rifiuti urbani prodotti procapite (Kg per abitante)		526,0	496,1	567,6	542,7
Rifiuti urbani trattati in impianti (tonnellate)	Compostaggio	44.639	325.639	2.327.323	2.652.962
	Trattamento Meccanico Biologico	432.401	2.750.101	5.642.320	8.392.421
	Incenerimento		432.327	3.704.709	4.137.036
	Discarica	557.549	7.862.183	9.254.840	17.117.023
Indicatori Obiettivi di Servizio	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg per abitante)	419,4	381,1	237,4	287,4
	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (%)	79,7	76,8	41,8	53,0
	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	21,9	14,7	38,0	30,6
	Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale (%)	19,6	9,2	42,6	30,7

Fonte: ISPRA

I dati riportati nella Figura 9.4 mostrano anche la rilevante differenza fra Centro-Nord e Sud nella percentuale di Raccolta Differenziata sul totale dei Rifiuti Urbani. Le ragioni di questo divario sono diverse e non solo legate agli aspetti economici. Dall'analisi della Figura 9.5, infatti, si nota come, in ambito nazionale, non vi sia affatto corrispondenza fra la spesa corrente per la gestione dei rifiuti e la percentuale di RD raggiunta. A parità di spesa, infatti, si possono notare *performance* molto lontane fra Regioni del Sud e del Nord. L'Abruzzo, nella relazione tra la spesa corrente per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la RD, in entrambi i periodi considerati è distante dalla media nazionale per i livelli raggiunti; considerando, invece, il costo di ogni singolo punto percentuale di RD, l'Abruzzo è in linea con il dato nazionale.

Dal raffronto tra i due periodi considerati, si può notare anche che, in Abruzzo, all'aumentare della spesa corrente dedicata corrisponde anche un miglioramento della *performance* in termini di RD sia dal punto vista del risultato raggiunto che dal "costo del punto percentuale"⁵⁷. Prendendo, infatti, in considerazione la spesa corrente cumulata nei due quinquenni osservati e la percentuale di RD raggiunta nella relativa successiva annualità, si può notare che il costo del singolo punto percentuale di RD diminuisce sensibilmente indicando chiaramente un miglioramento dell'efficienza nella Gestione dei Rifiuti Urbani.

Figura 9.5 - Relazione tra la spesa corrente per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani⁵⁸ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Un discorso analogo può farsi anche per la relazione tra la spesa in conto capitale per la gestione dei rifiuti e il valore percentuale della RD (cfr. Figura 9.6): nei due periodi considerati, in Abruzzo, a maggiori risorse impiegate fanno seguito una maggiore percentuale di RD e un miglioramento della *performance* del capitale investito in valori assoluti.

I suddetti progressi però, considerando i due archi temporali, non hanno consentito alla Regione Abruzzo di avvicinarsi ai risultati medi nazionali sia in termini di investimenti dedicati che di risultati raggiunti, molto probabilmente per gli ottimi risultati ottenuti da alcune regioni che, a fronte di spese limitate, hanno raggiunto livelli altissimi di RD.

⁵⁷ Al crescere delle risorse impiegate la quantità di RD cresce in misura più che proporzionale. Pertanto il costo marginale dell'incremento, misurato in termini percentuali, è decrescente. Ad esempio, se si spende 100 per ottenere il 10 per cento di raccolta differenziata, spendendo 180 si potrebbe ottenere il 20 per cento o comunque una percentuale più che proporzionale.

⁵⁸ Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (percentuale).

spesa cumulata 2000-2004, indice 2005

spesa cumulata 2003-2007, indice 2008

Passando ad esaminare nello specifico la realtà abruzzese non si può prescindere dall'analizzare la reale quantità di risorse destinate dalla Regione alla gestione dei rifiuti in generale e alla raccolta differenziata in particolare. Nell'arco temporale totale considerato, dunque dal 2000 al 2009, i finanziamenti complessivamente erogati dalla Regione Abruzzo in tale settore, derivanti da diverse fonti, comunitarie, statali e regionali, superano i 30 milioni di euro. Beneficiari di tali risorse sono stati sia i consorzi, intendendo per tali anche quelli che nel tempo si sono trasformati in SpA, che i singoli Comuni.

Le risorse sono state destinate in modo eterogeneo fra le varie Province sia all'acquisto di attrezzature necessarie per l'esercizio della raccolta differenziata che all'impiantistica: per le province di L'Aquila e Teramo, che hanno avuto la maggior parte delle risorse, le stesse sono state destinate per più del 70 per cento alla realizzazione di impianti, mentre per le province di Chieti e Pescara a tale tipo di intervento è stato destinato meno del 40 per cento.

⁵⁹ Cfr. nota Figura 9.5.

Dai dati del *Rapporto sulle raccolte differenziate* relativo all'anno 2009, stilato dal Servizio Gestione Rifiuti della Regione Abruzzo, emerge che a livello regionale la percentuale di raccolta differenziata è del 24,0 per cento e, a livello provinciale, L'Aquila è ferma al 14,8 per cento, Pescara al 23,8 per cento, Chieti al 28,9 per cento e Teramo al 29,5 per cento.

È evidente che, in questo caso, posto l'arco temporale relativamente ampio che mette al sicuro da devianze derivanti da particolari contingenze, non vi è univoca correlazione fra risorse destinate e risultati raggiunti e soprattutto, non si può affermare che tale ingente mole di finanziamenti abbia consentito, pur non dimenticando i progressi evidenziati, il raggiungimento di significativi risultati.

Un dato sicuramente importante per questo fine è quello relativo alla capacità di spesa, e quindi di realizzazione degli interventi, dei beneficiari. Nel periodo considerato, in particolare nei casi in cui il sostegno economico è stato diretto alla realizzazione di impianti, si rileva una ragguardevole percentuale di mancata realizzazione dei progetti approvati con conseguente revoca dei finanziamenti accordati; in alcuni casi, le revoche sono state addirittura pari al 100 per cento delle risorse assegnate. La media delle revoche, in ambito regionale, per questa tipologia di interventi, è pari a circa il 66 per cento.

Probabilmente per la diversa complessità di realizzazione degli interventi e per l'immediatezza dei risultati degli stessi, le cose cambiano se si prendono in considerazione i finanziamenti diretti all'acquisto di attrezzature in cui la percentuale di revoche è insignificante (meno del 4 per cento).

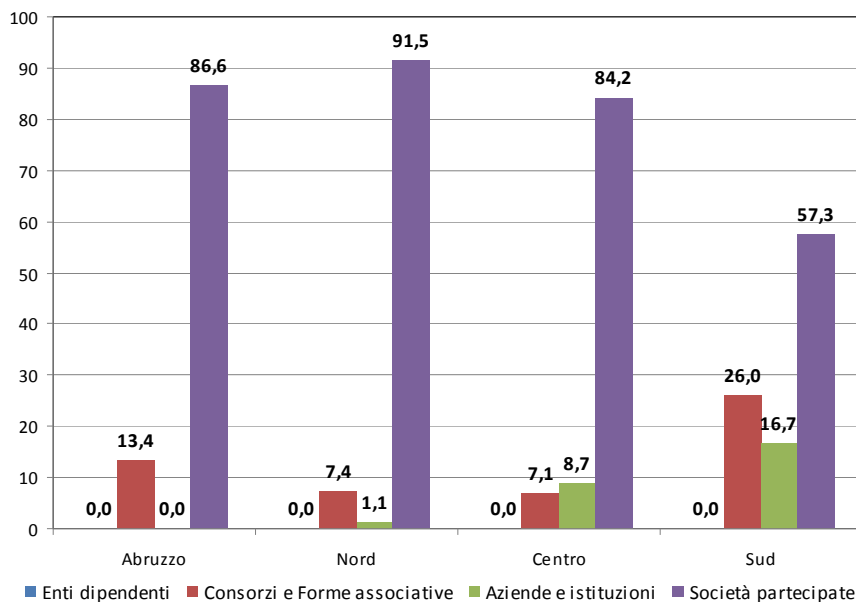
Lo stato del territorio abruzzese è caratterizzato come già detto da serie problematiche legate all'impiantistica che, distribuita in modo eterogeneo nel territorio regionale, non solo non consente la prevista autosufficienza dei singoli ambiti territoriali ma non è neanche in grado di coprire l'effettivo fabbisogno di trattamento. La mancata realizzazione di nuovi impianti e la mancata attivazione di quelli già autorizzati e/o realizzati risente non tanto di carenze di risorse economico finanziarie quanto piuttosto di altre problematiche legate a fattori sociali e territoriali.

La mancata realizzazione di impianti in grado di soddisfare le esigenze di trattamento dei rifiuti, che comporta la necessità di lunghi trasferimenti dei RU e il conseguente aumento dei costi di trasporto, di fatto rappresenta il maggiore ostacolo allo sviluppo delle raccolte differenziate. Posto infatti che, comunque, il modo più efficace ed economico per ridurre i rifiuti da smaltire è convincere i cittadini a differenziare, si rende necessario alleviarne la "penosità". Differenziare i rifiuti costa al singolo cittadino tempo e fatica e quindi è necessario evidenziare i vantaggi economici, per i singoli, ed ecologici, per la collettività.

L'assenza di validi impianti sul territorio, al contrario, comporta aggravii di costi e rischia di disincentivare la pratica della RD.

Non solo la quantità di risorse destinate alla RD e i livelli dalla stessa raggiunti cambiano sensibilmente a seconda dell'area geografica presa a riferimento, ma anche i soggetti che, di fatto, sostengono la spesa sono diversi e risentono della territorialità. Dalla Figura 9.7, infatti, emerge che in Abruzzo, che anche in questo caso si allinea ai dati del Centro, circa l'86,0 per cento della spesa per la gestione dei rifiuti è sostenuta da società partecipate mentre è completamente assente l'intervento di aziende e istituzioni, invece presenti, seppur in modo diverso, in tutte le altre aree esaminate.

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

Per quanto attiene la spesa sostenuta da consorzi e forme associative, che, come si può rilevare nella Figura 9.8, in Abruzzo sono solo due, il dato dimostra che, come in diverse altre situazioni, la realtà abruzzese si allontana da quella dell'area di appartenenza. In questo caso, la differente distribuzione della spesa dipende dal fatto che in Abruzzo, la maggior parte dei consorzi istituiti nei vari ambiti provinciali, ai sensi della normativa in vigore, si è trasformata, mantenendo la stessa *mission*, in società a totale

partecipazione pubblica. Ai consorzi rimasti tali e a quelli trasformati si aggiungono società, a prevalente capitale pubblico, costituite, nella maggior parte dei casi, con lo scopo esclusivo della gestione dei rifiuti.

Figura 9.8 - Classificazione per sottotipo 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 sub-regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale per la gestione di pubblici servizi	11	14	14	15	15	15	14	14	14	13
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi			2	2	2	2	2	2	2	2
		Totale complessivo	12	16	18	19	19	19	18	18	18	17

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Ovviamente pari a zero, in tutte le Regioni, è il valore delle spese sostenute dagli enti dipendenti proprio perché, nella materia della Gestione dei Rifiuti Urbani, le competenze e i compiti spettanti alle Regioni sono limitati alle funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione.

10. I principali gestori del servizio nella Regione

Come si evince dalla Figura 10.1, nel periodo 2000-2009, la maggior parte della spesa complessivamente sostenuta nella Regione Abruzzo per la Gestione dei Rifiuti Urbani è da ricondursi agli interventi posti in essere da cinque gestori operanti nelle province di Teramo, L'Aquila e Pescara. La loro spesa sul totale della Gestione dei Rifiuti Urbani ha inciso tra un minimo del 52,0 per cento e un massimo del 62,1 per cento.

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

Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ASM (Aquilana Società Multiservizi) SpA	3,71	3,35	4,05	3,96	4,05	3,87	6,60	8,16	7,84	6,78
TE.AM. (Teramo Ambiente) SpA	4,05	3,83	3,94	5,04	4,74	3,95	4,88	7,51	8,64	8,23
S.I.A.P. SpA (dal 23/12/2004 Attiva-Industria del recupero SpA)	1,42	4,09	3,20	4,70	4,91	7,90	1,29	5,05	5,58	6,04
CIRSU SpA	3,31	3,72	8,31	4,17	6,73	11,26	8,05	5,23	8,31	9,25
ACIAM SpA			1,69	1,02	1,98	2,04	2,49	4,71	6,85	6,19
Totale	12,49	14,99	21,20	18,90	22,40	29,03	23,31	30,66	37,22	36,48
Percentuale sul totale Gestione dei Rifiuti Urbani	59,6%	56,3%	60,0%	52,0%	54,0%	61,4%	54,7%	57,6%	62,1%	62,0%

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Due dei cinque gestori in esame (A.S.M. e Attiva-Industria) rappresentano le società *in house* dei Comuni di L'Aquila e Pescara; un gestore (TE.AM.) è una società mista pubblico-privata che opera in prevalenza nell'entroterra della Provincia di Teramo; gli altri due gestori sono società costituite da una pluralità più o meno estesa di Comuni presenti nelle aree geografiche di riferimento in cui operano il CIRSU (area costiera della Provincia di Teramo) e l'ACIAM (Provincia di L'Aquila e Marsica).

La **TE.AM. Teramo Ambiente SpA** opera dal 1996. I soci pubblici, che detengono il 51,0 per cento delle azioni, sono il Comune di Teramo (48,5 per cento), la società Montagne Teramane e Ambiente SpA (2,0 per cento) e la Provincia di Teramo (0,5 per cento). Il socio privato è la Enerambiente SpA che detiene il 49,0 per cento delle azioni ed è stato selezionato mediante gara ad evidenza pubblica indetta dal Comune di Teramo.

La Società opera nell'ambito dei servizi pubblici locali e si rivolge agli Enti pubblici (Comuni), in particolare al Comune di Teramo, fornendo prevalentemente servizi per l'igiene ambientale, quali lo spazzamento, la raccolta – anche differenziata – dei Rifiuti Solidi Urbani e speciali assimilati, il loro trattamento, il trasporto e conferimento per lo smaltimento negli impianti autorizzati.

Negli ultimi anni l'operatività della Società è stata tuttavia fortemente condizionata dal persistere degli effetti conseguenti all'evento di

straordinaria rilevanza verificatosi il 17 febbraio 2006, allorché un grave e irreparabile movimento franoso ha interessato la discarica comunale nella contrada “La Torre”, impedendo da subito il conferimento sia dei rifiuti solidi urbani sul territorio comunale, sia di quelli che vi conferivano alcuni Comuni aderenti all’ex Consorzio intercomunale Co.r.s.u., ora MO.TE. Ambiente SpA.

La TE.AM. Spa, per superare le difficoltà scaturite dall’evento e collegate alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti prodotti nel territorio di appartenenza, ha provveduto da un lato a realizzare l’impianto di trasferimento, trattamento e selezione messo in funzione nell’area Carapollo, e dall’altro a riorganizzare la logistica e i trasporti, dotandosi di mezzi di grandi capacità, riducendo così sia l’incidenza della mano d’opera, sia i consumi di carburanti e i pedaggi autostradali, potendo in tal modo contrarre sensibilmente l’effetto dei gravosi costi dei conferimenti e dei periodici aumenti delle tariffe imposte dai gestori, che maggiormente incidono sulle tariffe poste a carico dei cittadini.

In tale ottica la Società, presagendo che anche le rimanenti discariche presenti sul territorio regionale, in via di esaurimento, non potessero essere più in grado, di assicurare lo smaltimento dei rifiuti prodotti e paventando la concreta possibilità di una vera e propria situazione emergenziale nel sistema abruzzese di smaltimento dei rifiuti, ha individuato nella RD con il metodo “porta a porta” uno dei suoi obiettivi immediati, da perseguire con determinazione, al fine di poter raggiungere le ambiziose percentuali di RD sul totale dei rifiuti previste dalla normativa di settore.

Le analisi condotte dalla Società sulla morfologia territoriale, insediativa e urbana, sulla struttura demografica ed economica, sui flussi legati al pendolarismo lavorativo, hanno evidenziato una buona predisposizione a recepire un servizio di raccolta domiciliare spinto, cosiddetto “porta a porta”. La massimizzazione della RD e il miglioramento delle pratiche di conferimento differenziato intendono di incrementare le quantità di frazioni merceologiche da avviare al riciclaggio e al recupero energetico e ridurre la quantità di rifiuto improprio nelle frazioni merceologiche differenziate.

Nel corso degli anni, in particolare nel 2009, la TE.AM. SpA ha assestato e stabilizzato il servizio di raccolta dei rifiuti assimilati agli urbani presso le aziende del teramano ed esteso la raccolta della frazione organica dei rifiuti solidi urbani alla restante parte del nucleo urbano della città di Teramo.

Il servizio ha quasi totalmente risolto gli annosi problemi legati alla raccolta dei rifiuti speciali assimilati agli urbani, fornendo un servizio diretto e personalizzato presso le maggiori aziende, indirizzando la raccolta verso una spinta differenziazione delle frazioni merceologiche.

In risposta alle azioni intraprese nei servizi della raccolta, è stato raggiunto l'obiettivo del 35 per cento di differenziazione nel primo periodo dell'anno 2009. Avendo allargato il bacino di utenza a cui è stato rivolto il servizio di raccolta (incremento delle utenze non domestiche), la Società ha registrato una crescita del totale delle quantità raccolte e poiché la maggior parte dei rifiuti in aumento è costituita da raccolte differenziate, si è determinato un calo delle quantità inviate a smaltimento definitivo in discarica.

Dal 15 dicembre 2009 la TE.AM. ha altresì attivato la raccolta porta a porta per la prima fase nella città di Teramo, interessando inizialmente circa 12.000 abitanti. A tal fine la Società ha effettuato importanti investimenti in attrezzature, mezzi e personale necessari per l'attivazione dei nuovi servizi che hanno in parte rivoluzionato l'organizzazione dei servizi di raccolta.

Il servizio prevede la separazione secco-umido e la ulteriore raccolta dei materiali recuperabili quali il vetro, la carta, la plastica e il barattolame sia in banda stagnata che in alluminio e i risultati ottenuti sono stati ritenuti dalla Società certamente incoraggianti in quanto la percentuale di differenziazione raggiunta si è attestata al 77,0 per cento.

Nella Figura 10.2 viene rappresentata la situazione patrimoniale della TE.AM. nel corso dell'ultimo triennio, riclassificata secondo criteri finanziari, in modo da evidenziare la composizione degli investimenti e delle fonti di finanziamento e di offrire indicazioni sulla situazione di liquidità/solvibilità e di solidità della Società.

Figura 10.2 - Stato patrimoniale riclassificato - TE.AM. SpA (anni 2007-2009; euro)

Descrizione	Valori 2009		Valori 2008		Valori 2007	
	assoluti	%	assoluti	%	assoluti	%
ATTIVO						
Attivo corrente (A)	12.480.338,00	69,3	11.313.500,00	68,5	9.247.833,00	71,8
Attivo immobilizzato (B)	5.525.150,00	30,7	5.195.397,00	31,5	3.624.987,00	28,2
Capitale investito C=(A+B)	18.005.488,00	100,0	16.508.897,00	100,0	12.872.820,00	100,0
PASSIVO						
Passivo corrente (F)	11.066.911,00	61,5	10.276.205,00	62,2	7.036.724,00	54,7
Passivo medio-lungo (G)	5.210.960,00	28,9	4.535.383,00	27,5	4.191.097,00	32,6
PATRIMONIO NETTO (H)	1.727.617,00	9,6	1.697.299,00	10,3	1.644.999,00	12,8
Finanziamenti I=(F+G+H)	18.005.488,00	100,0	16.508.887,00	100,0	12.872.820,00	100,0

Fonte: Bilanci Società

I dati sopra esposti evidenziano:

- sul lato degli impieghi una stabile struttura finanziaria, determinata da un lato dalla pressoché equivalenza nel triennio delle attività correnti, dal 71,8 per cento al 69,3 per cento del totale del capitale investito, e dall'altro dalla sostanziale invarianza degli investimenti immobilizzati, dal 28,1 per cento al 30,7 per cento. L'entità di quest'ultimo aggregato risente principalmente degli investimenti sia

- nelle raccolte porta a porta dei Comuni di Termoli, Castellalto, Canzano e Teramo, sia per la sede operativa in contrada Carapollo;
- sul lato delle fonti, una tendenziale diminuzione nell'ultimo biennio della dipendenza finanziaria a breve termine, passata dal 62,2 per cento al 61,4 per cento del totale finanziato. Si è proceduto ad allocare in tutti e tre gli esercizi di analisi l'intero importo del fondo rischi, comprendente prioritariamente l'importo del debito relativo alla procedura di recupero degli aiuti di stato (3.246.889 euro), nelle poste di bilancio delle passività a medio e lungo termine.

L'attenta politica finanziaria aziendale posta in essere negli anni ha consentito alla Società di contenere gli oneri finanziari, avvalendosi delle rilevanti anticipazioni ottenute dal concessionario del servizio di riscossione della Tariffa d'Igiene Ambientale (TIA), ottimizzando così sia il ricorso all'indebitamento bancario che il susseguente appesantimento della gestione finanziaria.

Occorre altresì evidenziare che la significativa crescita nel triennio del debito verso i fornitori è riconducibile all'accollo, da parte della Società, a decorrere dall'esercizio 2007, dell'intero ciclo dei rifiuti, incluso, quindi, lo smaltimento degli stessi presso impianti di terzi, verso i quali maturano debiti per le prestazioni di servizi, conseguendo però correlati maggiori ricavi e, quindi, crediti, verso i committenti pubblici (Comune di Teramo per i servizi integrati di igiene ambientale e gli altri venti Comuni aderenti al Mo.Te. SpA per i servizi di trattamento e trasferimento verso le destinazioni extraprovinciali). Pertanto, l'innalzamento dell'indebitamento verso i fornitori è correlato al progresso dell'esposizione creditoria verso i suddetti clienti. La Figura 10.3 rappresenta la situazione reddituale della TE.AM. nel corso dell'ultimo triennio.

Figura 10.3 - Conto economico riclassificato - TE.AM. SpA (anni 2007-2009; euro)

Descrizione	Valori 2009		Valori 2008		Valori 2007	
	assoluti	%	assoluti	%	assoluti	%
Totale Ricavi	15.356.638,00	100,0	13.175.774,00	100,0	12.775.067,00	100,0
Valore aggiunto	8.891.407,00	57,9	7.520.951,00	57,1	7.055.172,00	55,2
Margine operativo lordo	2.057.361,00	13,4	2.088.925,00	15,9	1.633.014,00	12,8
Margine operativo netto	560.339,00	3,6	256.621,00	1,9	599.714,00	4,7
Risultato operativo	387.704,00	2,5	86.644,00	0,7	536.665,00	4,2
Risultato ante gestione straordinaria	338.532,00	2,2	165.316,00	1,3	631.861,00	4,9
Risultato ante imposte	453.051,00	3,0	427.428,00	3,2	588.134,00	4,6
Risultato netto	30.316,00	0,2	52.301,00	0,4	52.027,00	0,4

Fonte: Bilanci Società

I ricavi complessivi, cresciuti di oltre il 20,0 per cento nel triennio, sono attribuibili al 31 dicembre 2009 per l'11,0 per cento al Comune di Teramo per attività varie, per il 52,0 per cento ai clienti TIA del Comune di

Teramo, per il 19,0 per cento al Comune di Termoli, per il 4,0 per cento ai Comuni aderenti alla società Mo.Te. Ambiente SpA, per l'8,0 per cento ad altri Comuni della Provincia di Teramo e per il restante 4,0 per cento ad altri soggetti. Sul fronte dei costi, la fondamentale stabilità di quelli per servizi – attestatisi nel 2009 intorno al 31,0 per cento del totale dei ricavi – è attribuibile all'espansione dei componenti economici positivi che ne ha relativamente permesso l'invarianza, pur in presenza di aumenti in valore assoluto soprattutto degli oneri di smaltimento finale dei rifiuti urbani del Comune di Teramo per le difficoltà rappresentate nel conferimento di alcune frazioni di RD.

Sempre con riferimento a tale voce si riscontra nel 2009 una crescita dei costi delle manutenzioni e riparazioni delle attrezzature, in parte giustificata dall'accresciuto parco mezzi per la commessa di Termoli e dalla vetustà e obsolescenza di alcuni mezzi.

Per quanto concerne il costo del lavoro occorre segnalare che, nel triennio di riferimento, l'onere complessivo, che tiene conto anche delle forme di flessibilizzazione ed esternalizzazione adottate dalla Società, è cresciuto, in valore assoluto, di oltre il 26,0 per cento a causa prevalentemente delle nuove attività intraprese e dell'avvio sperimentale del servizio porta a porta nel Comune di Teramo.

L'incidenza percentuale dei costi complessivi per il solo personale "stabile" è aumentato nel corso dell'esercizio 2009 attestandosi al 44,5 per cento del totale dei ricavi dal 41,2 per cento dell'esercizio precedente. Si segnala, al riguardo, che al 31 dicembre 2009 la forza lavoro si componeva di n. 199 unità, con un incremento di 16 unità rispetto al 2008, di cui 3 dirigenti, 26 impiegati e 170 operai.

La contrapposizione ai ricavi dei descritti costi e oneri, ha determinato nel corso dell'ultimo esercizio una diminuzione del margine operativo lordo di poco più del 1,5 per cento rispetto all'anno 2008 e più, in generale, è doveroso evidenziare che i costi complessivamente afferenti il personale, l'acquisto di beni e servizi e gli ammortamenti hanno, nel corso dell'ultimo triennio assorbito in media quasi il 90,0 per cento del valore annuo della produzione realizzata incidendo in misura significativa sulla quantificazione del risultato operativo netto della Società.

Gli elementi economici complessivamente esposti nonché i valori degli indici riportati nella Figura 10.4, concernenti l'ultimo triennio, inducono tuttavia a ritenere che la TE.AM. ha conservato la propria capacità di produrre reddito nel tempo e che le prospettive future di crescita sono legate oltre che all'evoluzione del quadro normativo e politico generale, anche al definitivo sviluppo delle attività già avviate e delle commesse *in itinere*.

Figura 10.4 - Indici di redditività - Te.Am. SpA (anni 2007-2009)

Indici		2007	2008	2009
Profitti su vendite	Risultato netto	0,4	0,4	0,2
	Fatturato			
Redditività vendite (R.O.S.)	Risultato operativo	4,2	0,7	2,5
	Fatturato			
Redditività Capitale Investito (R.O.I.)	Risultato operativo	0,42	0,5	2,2
	Capitale investito			
Redditività Patrimonio Netto	Risultato netto	0,32	3,1	1,8
	Patrimonio netto			

Fonte: Bilanci Società

Altro importante gestore del settore operante sul territorio regionale è la Attiva-Industria SpA.

La Società è interamente partecipata dal Comune di Pescara e gestisce i servizi pubblici comunali di igiene urbana e in particolare quelli relativi alla raccolta dei rifiuti, indifferenziati e differenziati, allo spazzamento della città e alla disinfestazione e derattizzazione dopo aver raccolto, nel dicembre 2004 l'eredità di SIAP SpA per sostituire i servizi in precedenza svolti direttamente dal Comune. In via residuale è altresì titolare del servizio di gestione del pubblico macello.

Dall'esercizio 2005 le attività svolte dalla Società si sono concentrate prioritariamente nell'estensione e potenziamento del servizio di RD e nel miglioramento dei servizi resi.

Più in particolare, circa la RD, le estensioni territoriali interessate nel periodo oggetto della monografia sono progressivamente aumentate nella zona di Pescara e dintorni e hanno portato il numero di abitanti raggiunti dal servizio porta a porta a fine 2009 a circa 30.000 rispetto ai circa 15.000 del 2007. Sono stati inoltre progressivamente potenziati i circuiti dedicati alle attività commerciali, coinvolgendo in particolare le attività mercatali al chiuso e all'aperto e sono stati, infine, formalizzati oltre 40 contratti con le "grandi utenze" finalizzati al coinvolgimento delle stesse nel progetto di RD dei rifiuti prodotti nell'ambito delle rispettive attività e assimilabili agli urbani. Il complesso delle attività e delle iniziative sopra descritte ha reso possibile l'incremento della percentuale di RD dal 12,6 per cento rilevata nel dicembre 2007 al 24,1 per cento al dicembre 2009.

Per quanto concerne l'andamento economico, nella Figura 10.5 sono indicati i risultati conseguiti dalla Società negli ultimi cinque esercizi.

Figura 10.5 - Conto economico riclassificato Attiva-Industria SpA (anni 2005-2009; euro)

Descrizione	2005	2006	2007	2008	2009
Valore aggiunto	5.026.366,00	5.509.582,00	6.025.236,00	6.527.029,00	6.903.158,00
Margine Operativo Lordo	904.971,00	974.780,00	826.887,00	777.907,00	611.595,00
Risultato Operativo	410.924,00	145.775,00	90.097,00	16.718,00	-213.644,00
Risultato Ordinario	436.726,00	324.153,00	196.766,00	73.316,00	446.305,00
Risultato prima delle imposte	1.053.661,00	295.638,00	274.338,00	136.785,00	408.569,00
Risultato netto	658.557,00	-159.077,00	-182.250,00	-210.940,00	2.140,00

Fonte: Bilanci Società

La situazione economica della Società, caratterizzata da una progressiva riduzione del M.O.L., risente di una struttura dei ricavi netti assolutamente rigida perché strettamente legata all'ammontare dei corrispettivi contrattuali versati dal Comune di Pescara. I ricavi derivanti dai servizi prestati all'Ente costituiscono nell'esercizio 2009 ben l'81,0 per cento del totale (72,0 per cento per il contratto di servizio, 6,0 per cento per servizi di smaltimento, 1,0 per cento per attività di disinfestazione e derattizzazione e 2,0 per cento per corrispettivi da minori conferimenti in discarica da parte del Comune), mentre l'1,0 per cento è relativo a servizi erogati a privati, il 4,0 per cento a ricavi da consorzi di filiera e il residuo 4,0 per cento ai corrispettivi per l'attività di gestione del mattatoio. I margini per conseguire un incremento dei ricavi (cfr. Figura 10.6) risiedono nella revisione dei rapporti contrattuali con il Comune. E, in tal senso, dopo le precedenti revisioni delle convenzioni nel 2005 e nel 2008, nel corso dell'ultimo esercizio l'Ente proprietario, tenuto conto del piano operativo della società, ha approvato un aumento di 363.500,00 euro per il servizio di RD, elevando il canone complessivo annuo a 8.809.000,00 euro oltre IVA al 10,0 per cento. Inoltre L'Ente locale ha recepito le istanze della Società di riconoscere alla stessa gli importi derivanti dai risparmi sui minori conferimenti in discarica per effetto della crescita della percentuale di RD registrata nell'esercizio 2009.

Figura 10.6 - Incidenza percentuale dei ricavi netti sul totale del valore della produzione - Attiva-Industria SpA (anni 2006-2009, valori percentuali)

Denominazione	2006	2007	2008	2009
Ricavi derivanti dai servizi prestati al Comune di Pescara	92,0	93,0	86,0	81,0
Ricavi relativi a servizi erogati a privati	1,0	1,0	1,0	1,0
Ricavi da consorzi di filiera	0,0	0,0	4,0	4,0
Corrispettivi per l'attività di gestione del mattatoio	7,0	6,0	5,0	4,0
Altri ricavi e proventi	0,0	0,0	4,0	10,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Bilanci Società

Sul versante dei costi le retribuzioni al personale incidono, nell'esercizio 2009, per il 57,0 per cento circa sui ricavi netti rimanendo sostanzialmente in linea con i valori del biennio precedente, mentre i costi per acquisizione di beni e servizi incidono mediamente nel triennio in misura del 37,0 per cento (cfr. Figura 10.7).

L'aumento in valore assoluto di circa il 21,0 per cento del costo del personale registrato nell'esercizio 2009 rispetto al dato 2007 è da ascrivere in parte al rinnovo del CCNL e all'erogazione della relativa *una tantum* nell'anno 2008 e in parte a un aumento dei costi del lavoro interinale cui si ricorre a sostegno e integrazione dei picchi di attività e di potenziamento dei servizi richiesti dall'Amministrazione Comunale per garantire anche l'estensione della RD nei vari quartieri cittadini.

Figura 10.7 - Incidenza percentuale delle voci di spesa sul totale dei ricavi netti - Attiva-Industria SpA (anni 2006-2009, valori percentuali)

Denominazione	2006	2007	2008	2009
Spese per il personale	51,0	55,0	56,0	57,0
Spese per l'acquisto di beni e servizi	38,0	36,5	36,0	37,5
Ammortamenti, svalutazioni e altri accantonamenti	9,0	7,5	8,0	7,5
Totale	98,0	99,0	100,0	102,0

Fonte: Bilanci Società

Il risultato economico complessivo della Società Attiva-Industria SpA è sicuramente influenzato dalla situazione finanziaria, una delle maggiori criticità aziendali. Nell'esercizio 2007, infatti, la società ha ottenuto da una banca locale una linea di finanziamento di 8 milioni di euro da utilizzare per anticipazioni su fatture emesse e da emettere nei confronti del Comune di Pescara. Il ricorso sistematico all'indebitamento a breve è imposto dall'insostenibile lasso di tempo che intercorre tra l'emissione delle fatture da parte della Società e il pagamento del corrispettivo da parte del socio unico Comune di Pescara. L'elevato e prolungato utilizzo delle linee di fido concesse per anticipo fatture, se da un lato consente alla Società di fronteggiare le proprie spese correnti non differibili, quali il pagamento dei dipendenti e dei fornitori, dall'altro produce ingenti oneri finanziari che, oltre a compromettere la redditività complessiva della Società, drenano preziose risorse economiche e finanziarie che andrebbero invece destinate al potenziamento dell'attività caratteristica dell'ATTIVA.

In definitiva, il M.O.L. ha potuto beneficiare degli aumenti dei corrispettivi da parte dell'Amministrazione Comunale, sebbene non sufficienti a remunerare i maggiori costi per personale e servizi esterni, e il risultato

positivo dell'ultimo esercizio è essenzialmente ascrivibile a proventi straordinari che non si manifesteranno negli esercizi successivi.

Le perdite verificatesi negli anni 2006, 2007 e 2008 sono in gran parte da riferirsi all'effetto combinato dei seguenti elementi: gli ingenti oneri finanziari generati dall'elevata dilazione dei pagamenti dei corrispettivi da parte del Comune di Pescara, dall'attività deficitaria di gestione del mattatoio e dall'effetto della fiscalità differita IRES, contabilizzata nel corso del 2005. Infatti il beneficio fiscale derivante dalle perdite subite durante gli anni di ristrutturazione societaria è stato imputato all'esercizio 2005 e conseguentemente, a partire dall'anno 2006 e per gli anni successivi, la Società pur non dovendo corrispondere l'IRES per effetto del riporto delle perdite, deve contabilizzare l'imposta in bilancio con effetto sul risultato netto dell'esercizio.

Per quanto concerne poi le principali attività future della Società, esse riguarderanno prioritariamente la ricerca di soluzioni finalizzate a ridurre le criticità impiantistiche dovute all'inesistenza nell'ambito provinciale di impianti per il conferimento di alcune frazioni merceologiche e all'eccessiva distanza delle piattaforme nonché il completamento di programmi, azioni e progetti in parte già avviati primo tra tutti quello relativo all'incremento della RD con l'obiettivo di raggiungere il 32 per cento come dato puntuale mensile al 31 dicembre 2010.

A tal fine la Società punterà ad estendere il servizio porta a porta per la raccolta dei rifiuti domestici in altri quartieri della città sino a conseguire il totale di almeno 50.000 utenti raggiunti da tale servizio.

Altro importante operatore nel settore della gestione dei rifiuti in Abruzzo è l'**Aquilana Società Multiservizi SpA (ASM)** che cura la raccolta, lo spazzamento, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e provvede altresì alla RD e alla bonifica dei siti inquinati essenzialmente per il Comune di L'Aquila, azionista al 100,0 per cento della Società.

Già prima del sisma del 6 aprile 2009 L'Aquila accoglieva circa 77.000 residenti con un territorio di 452 km² e strade per 1.300 km. Era quindi una città con un territorio molto esteso composto da 68 frazioni e un importante nucleo centrale. Il flusso quotidiano di pendolari in entrata dai confini comunali, i tanti studenti stanziali in città nei mesi da settembre a giugno e i turisti delle frazioni nei mesi estivi determinavano un saldo di maggiori presenze rispetto ai residenti. L'elevata e continua frequentazione della città imponevano alla Società di ripetere nell'arco della giornata sia il servizio di raccolta dei rifiuti che quello di pulizia delle strade per assicurare il quale la ASM si era dotata di piccoli mezzi per gli interventi nel centro storico e di mezzi più grandi per le frazioni.

Dal punto di vista gestionale si evidenzia che fino al 27 novembre 2008, data nella quale è stato stipulato il contratto di servizio della durata di cinque anni tra il Comune di L'Aquila e la ASM SpA per le attività di gestione dei rifiuti e di spazzamento, la Società ha utilizzato il principio del *full cost recovering*, in base al quale la ASM provvedeva a fatturare all'Ente proprietario i maggiori costi sostenuti rispetto alle entrate acquisite per lo svolgimento dei servizi resi fino a copertura degli stessi. Ciò spiega i risultati economici conseguiti dalla Società che nel 2006 ha realizzato un utile di 311.786,00 euro per effetto di una sopravvenienza attiva legata alla fatturazione delle perdite 2004 e 2005, nel 2007 ha chiuso in perfetto pareggio fra costi e ricavi, mentre nel 2008 ha conseguito una perdita di 112.769,00 euro per la mancata copertura dei costi di esercizio per il solo mese di dicembre 2008, a seguito dell'avvenuta sottoscrizione del citato contratto di servizio.

Con la stipula di quest'ultimo il Comune di L'Aquila ha riconosciuto alla ASM, quale corrispettivo della Gestione dei Rifiuti Urbani, i ricavi provenienti dall'applicazione della TARSU ma gli effetti economico-patrimoniali connessi all'applicazione operativa del contratto in questione non si sono potuti osservare a causa del sisma verificatosi il 6 aprile 2009 che ha reso la gestione dell'esercizio 2009 non paragonabile con quella degli anni precedenti.

L'azienda, che già nei primi mesi del 2009 aveva iniziato un progetto sperimentale di RD porta a porta in un quartiere della città e che ha dovuto interrompere bruscamente la notte del sisma, nell'ottobre 2009, in accordo con il Comune di L'Aquila e con il settore Ambiente della Protezione Civile, ha nuovamente avviato il servizio presso gli utenti del progetto C.A.S.E. (Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili) e M.A.P. (Moduli Abitativi Provvisori) con l'obiettivo di servire, entro il 2010, almeno 20.000 residenti.

Dal punto di vista economico-patrimoniale si evidenzia che, per fronteggiare i maggiori servizi erogati rispetto a quelli inizialmente previsti dal contratto di servizio, la Società nell'anno 2009 è stata costretta a ricorrere al lavoro straordinario e a quello supplementare per i lavoratori part-time con un incremento del costo del personale di quasi il 16,0 per cento rispetto a quello contabilizzato nell'esercizio precedente.

Inoltre, mentre per i primi tre mesi dell'anno 2009 l'azienda è stata pagata in dodicesimi sull'importo previsto dal contratto di servizio, per i mesi successivi al sisma, a causa delle mancate entrate della TARSU, tutti i servizi svolti sono stati rendicontati al Comune di L'Aquila che li ha a sua volta rendicontati alla Protezione Civile. E, se fino alla fine del mese di agosto tutte le fatture emesse sono state liquidate, dal mese di settembre in poi la mancata liquidazione delle fatture ha fortemente compromesso

l'equilibrio finanziario della Società, impossibilitata a far fronte con le liquidità interne ai numerosi debiti a breve termine non procrastinabili.

Ciò spiega l'incremento di oltre il 60 per cento dell'ammontare dei crediti commerciali tra il 2008 e il 2009 e l'esplosione dei debiti che, nello stesso arco temporale, sono passati da circa 6,70 milioni di euro ad oltre 12 milioni di euro con una crescita di oltre 82 punti percentuali.

Si può dunque affermare che la crescita esponenziale dei ricavi dell'azienda nel triennio 2007-2009 (+47,0 per cento), legata alla stipula del contratto di servizio prima e alla fornitura di una serie di servizi aggiuntivi alla Protezione Civile dopo, non è riuscita ad incidere positivamente sulla redditività complessiva della Società che, a fronte dei maggiori costi per lo svolgimento delle attività richieste, ha solo incrementato significativamente i propri crediti commerciali senza conseguire le necessarie risorse finanziarie per onorare i propri debiti, soprattutto derivanti dai maggiori costi per lo smaltimento dei rifiuti.

Tale tensione finanziaria potrebbe dunque minare l'equilibrio economico-patrimoniale dell'ASM allorquando non sarà più presente la Protezione Civile e potrebbero sorgere forti incertezze sulla copertura dei costi aziendali di gran lunga superiori ai corrispettivi stabiliti nel contratto di servizio stipulato, questi ultimi peraltro finanziati con i proventi della TARSU sospesa, con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri. n. 3837 del 30 dicembre 2009, per i primi sei mesi del 2010.

11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

Il quadro normativo regionale in materia di Gestione dei Rifiuti Urbani, in linea con quello comunitario e nazionale, ha avuto negli ultimi anni una progressiva evoluzione con lo scopo di promuovere la prevenzione e la minimizzazione della produzione dei rifiuti massimizzando il riciclaggio e il recupero mediante sistemi compatibili con la tutela dell'ambiente.

Ai suddetti obiettivi generali tende l'attuale sistema di gestione dei rifiuti in Abruzzo. La L.R.45/2007⁶⁰, oltre alcuni *target* specifici contenuti nella normativa nazionale, prevede, nell'ambito di un periodo di riferimento relativamente lungo, il raggiungimento graduale di alcuni obiettivi, sia nel campo della prevenzione e riduzione della produzione, sia in quello della RD del riciclo dei rifiuti⁶¹.

Il monitoraggio effettuato dall'Osservatorio regionale dei rifiuti e i Rapporti regionali sulle attività di smaltimento riferiscono che, a distanza di quasi quattro anni dalla sua emanazione, ancora numerose sono le difficoltà attuative del Piano. In particolare:

- la saturazione delle discariche esistenti, causata in particolare dalle basse *performance* per le raccolte differenziate e dall'assenza di politiche per la riduzione della produzione dei rifiuti;
- la cattiva gestione degli impianti di smaltimento da parte dei soggetti preposti (Consorzi comprensoriali e/o loro Società SpA, Comuni), spesso oggetto di diffida o di fermo attività da parte della Regione, e talora di sequestro da parte della magistratura;
- la mancata attivazione e il mancato funzionamento degli ATO;
- la mancata attivazione di discariche autorizzate e/o realizzate, a causa della riottosità degli Enti locali (cosiddetta "sindrome *nimby*"), seppure previste dalla programmazione provinciale che ha definito le volumetrie attivabili su base territoriale (sub-ambiti), oppure facenti parte di proposte specifiche;

⁶⁰ La legge contiene il Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti e recepisce le indicazioni del D.Lgs.152/2006 e successive modifiche e/o integrazioni, dei principi del diritto comunitario e del Titolo V della Costituzione - l'art. 22 della L.R.45/2007.

⁶¹ La Legge Regionale stabilisce un obiettivo di riduzione del 5,0 per cento al 2011 rispetto al 2005 della produzione di rifiuti, da conseguire attraverso azioni e criteri incentivanti o penalizzanti, campagne informative, di divulgazione e incentivazione del compostaggio domestico, sperimentazioni e incentivazioni delle buone pratiche ambientali. In questo stesso ambito, il "Programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili (RUB) da collocare in discarica" fissa specifici traguardi di riduzione per il 2008. In tema di Raccolta Differenziata, la Legge Regionale prevede il raggiungimento degli obiettivi del 40,0 per cento sul totale di RD entro il 2007, del 50,0 per cento entro fine 2009 e del 60,0 per cento entro fine 2011. Inoltre, la L.R.22/2006 contiene il "Piano di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio", anch'esso con specifici obiettivi di recupero e incenerimento da raggiungere.

- i ritardi nell'attivazione delle procedure amministrative per la realizzazione di nuovi impianti di smaltimento, da parte dei soggetti proponenti⁶²;
- la mancata riduzione della produzione di rifiuti, e quindi la sostanziale inefficacia dei piani sopra citati.

A proposito di quest'ultimo punto, un aspetto che contrasta con il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione dei quantitativi dei rifiuti collocati in discarica è il significativo aumento registratosi di recente nella produzione di rifiuti urbani in Abruzzo. Nel quinquennio 2000-2005, per esempio, l'Abruzzo è stato interessato da una crescita dei rifiuti prodotti notevolmente più accentuata (+19,4 per cento) della media delle altre Regioni (+9,4 per cento media italiana). Anche la produzione pro capite di rifiuti segue lo stesso *trend* (incremento del 10,5 per cento dal 2002 al 2005) e, per questo motivo, nonostante negli ultimi anni si sia registrato un aumento della quantità di RD, non si è riusciti ad arginare l'incremento della quantità di rifiuti urbani indifferenziati conferiti in discarica (aumentato complessivamente del 7,2 per cento).

Per attivare un corretto ciclo di gestione dei rifiuti e quindi superare le rilevate criticità, la Regione Abruzzo, seguendo proprio gli obiettivi dettati dalla propria L.R.45/2007, ha formalizzato gli obiettivi da raggiungere nel *Piano di azione per il raggiungimento degli obiettivi del QSN 2007-2013*⁶³, attivando quattro grandi linee di azione:

- la previsione di programmi straordinari per lo sviluppo della RD, il recupero e il riciclo;
- il completamento del sistema impiantistico di trattamento;
- il completamento del sistema impiantistico di compostaggio;
- la previsione di programmi straordinari per la riduzione dei rifiuti e la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici.

Per le azioni previste nel Piano, quest'ultimo stanziava circa 24,00 milioni di euro nel Piano di Attuazione Regionale del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (PAR-FAS) per il periodo 2007-2013.

I due piani straordinari prevedono di rafforzare le azioni finalizzate alla prevenzione e lo sviluppo della RD e di riduzione della produzione di rifiuti, mettendo in campo una serie di azioni: dalla riorganizzazione e il potenziamento dei modelli domiciliari di RD, ai contributi di premialità ai Comuni che raggiungano gli obiettivi di RD previsti dalla programmazione

⁶² Da "Rapporto sulle attività di smaltimento 31.12.2009" a cura del Servizio Gestione Rifiuti della Regione Abruzzo.

⁶³ Il Piano in oggetto, elaborato nel 2008, è stato aggiornato, da ultimo, con D.G.R.518/2010.

regionale, a iniziative di promozione degli “ammendanti compostati” (compost di qualità) e della pratica del compostaggio domestico, agli incentivi alle attività di riuso, riciclo e recupero di energia dai rifiuti, all’attuazione di accordi per il potenziamento delle raccolte differenziate degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio, all’incentivo agli accordi volontari interessanti le altre filiere.⁶⁴

Attualmente, il servizio di RD è concepito dai Comuni in aggiunta all’abituale smaltimento dei rifiuti e realizzato soltanto con l’introduzione di punti di raccolta stradali, non obbligatori, dedicati alle diverse frazioni o, in altri casi, destinato a particolari tipologie di utenze. Questa impostazione, in cui la RD si aggiunge al “vecchio” metodo di smaltimento dei rifiuti, fa sì che ci sia solo un aggravio di costi senza alcuna percezione/vantaggio delle positività derivanti da un corretto recupero. Ciò costituisce uno dei motivi per i quali, come si evince all’esame dei dati forniti dall’Osservatorio Regionale Rifiuti, in Abruzzo il livello di RD dei rifiuti soliti urbani si attesta ben al di sotto sia di quelli previsti dalla stessa L.R.45/2007 che degli obblighi nazionali in materia di raggiungimento delle percentuali di RD.

L’incompletezza del sistema degli impianti costituisce un elemento di particolare criticità nella Gestione dei Rifiuti Urbani in Abruzzo. La L.R.45/2007 stabilisce che in ogni ATO siano presenti un impianto di compostaggio, un impianto di trattamento meccanico-biologico, discariche di servizio agli impianti complessi e piattaforme, stazioni ecologiche e centri di raccolta a supporto delle raccolte differenziate, secondo il principio della flessibilità impiantistica e sull’integrazione dei processi. Nonostante ciò, e nonostante l’adeguatezza e il buon livello tecnologico degli impianti esistenti in esercizio, essi sono distribuiti a livello provinciale in modo eterogeneo e sono in grado di coprire ad oggi solo una parte del fabbisogno effettivo di trattamento, con forti criticità nello smaltimento dei rifiuti urbani soprattutto nei territori di due Province, cui, in assenza di accordi tra gli enti interessati, si è posto rimedio con provvedimenti amministrativi (autorizzazione a conferire rifiuti di origine urbana in impianti di smaltimento/trattamento ubicati in Province o ATO diversi).

Infine, nonostante l’obbligatorietà della costituzione degli ATO e delle relative Autorità d’Ambito, in Abruzzo questo processo non si è ancora concluso e, probabilmente, proprio nella mancata istituzione di tre ATO su quattro va individuato il principale ostacolo per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano Regionale e dalla normativa generale. Tale situazione porta come principale conseguenza la mancata riduzione del numero di soggetti coinvolti, i consorzi, oltre che il citato mancato

⁶⁴ Cfr. “Sistema regionale di smaltimento RU, Aggiornamento rapporto 31 dicembre 2010”.

compimento della necessaria autosufficienza dei singoli Ambiti e della uniformità di gestione nei singoli ambiti territoriali.

Per l'attuazione del Piano, alla luce delle difficoltà e delle debolezze di sistema sopra evidenziate, è stato avviato un percorso di adeguamento/aggiornamento della normativa che tenga conto sia delle nuove disposizioni comunitarie e nazionali che delle specifiche esigenze riscontrate nell'ambito del territorio regionale. Presupposto fondamentale è la necessità di raggiungere alcuni obiettivi cardine, già fissati dalla vigente normativa, quali l'eliminazione della frammentazione istituzionale con la reale attivazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e con la realizzazione di un ciclo di gestione dei rifiuti in cui lo smaltimento finale dei rifiuti in discarica sia limitato solo ad una piccola, residuale percentuale.

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 CPT⁶⁵, 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

⁶⁵ 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 Allargato⁶⁶

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
	Extra PA	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.

⁶⁶ 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 voci⁶⁷, 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

⁶⁷ 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 Integrato⁶⁸

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%

68

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 Urbani⁶⁹

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 Nazionale⁷⁰ 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 erogata⁷¹ sul totale dell'acqua immessa⁷²*

⁶⁹ Cfr. nota 68.

⁷⁰ Per dettagli sul Programma Statistico Nazionale cfr. www.sistan.it/psn/index.html.

⁷¹ 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.

⁷² L'acqua immessa nella rete di distribuzione dell'acqua potabile è la quantità di acqua ad uso potabile adottata da acquedotti e/o proveniente da apporti diretti da opere di captazione

nelle reti di distribuzione comunale⁷³) e la quota di popolazione equivalente servita da depurazione (*Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione con trattamento almeno secondario*⁷⁴ sugli abitanti equivalenti totali urbani⁷⁵ 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 Nazionale⁷⁶ 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.

⁷³ 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.).

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Cfr. nota 70.

la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica⁷⁷, la quota di raccolta differenziata effettuata a livello regionale⁷⁸ e la frazione umida trattata in impianti di compostaggio⁷⁹, 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.

⁷⁷ Il dato è calcolato sia in kg di rifiuti per abitante all'anno, sia in percentuale del totale dei Rifiuti urbani prodotti.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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 - Teramano	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 consolidati⁸⁰ 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 Servizio⁸¹, 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 territori e pari, in particolare al 75 per cento per l'acqua non dispersa, al

⁸⁰ 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.

⁸¹ Cfr. www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio.

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.