



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



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 Emilia-Romagna



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

Regione Emilia-Romagna - 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 Emilia-Romagna*** 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 Emilia-Romagna è composto da: Tamara Simoni (Responsabile), Graziano Caroli, Eleonora Ferron, Gloria Giorgi, Donatella Vignali e opera presso la Direzione Generale Centrale Risorse Finanziarie e Patrimonio.

In particolare sono autori del volume:

Graziano Caroli, Eleonora Ferron, Gloria Giorgi (Capitoli 1, 2, 6 e 10)  
Cristina Govoni, Andrea Zuppiroli, Graziano Caroli, Gloria Giorgi (Capitolo 3)  
Cristina Govoni, Andrea Zuppiroli (Capitoli 4, 7, 8 e 11)  
Graziano Caroli, Gloria Giorgi (Capitoli 5 e 9)

Gli Autori desiderano ringraziare il Dott. Onelio Pignatti, Direttore generale Risorse finanziarie e Patrimonio e il Dott. Giuseppe Bortone, Direttore generale Ambiente e difesa del suolo e della costa, per l'attenzione prestata al progetto.

*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

<b>GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME</b>	<b>V</b>
<b>PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO</b>	<b>11</b>
1. Il contesto nazionale del decentramento	11
2. La declinazione del decentramento nella Regione	16
3. La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali (SPL)	21
<b>PARTE II - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO</b>	<b>35</b>
4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione	35
5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	37
6. I principali gestori del servizio nella Regione	52
7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	67
<b>PARTE III - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI</b>	<b>69</b>
8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione	69
9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	71
10. I principali gestori del servizio nella Regione	87
11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	98
<b>A. APPENDICE METODOLOGICA</b>	<b>101</b>



## 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 locali<sup>1</sup>, con il coordinamento metodologico e operativo dell'Unità Tecnica Centrale<sup>2</sup> che opera presso l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico. I dati dei Conti Pubblici Territoriali sono stati integrati con informazioni settoriali, di fonte Istat ed Ispra, riferiti, rispettivamente, ad alcuni indicatori fisici per il Servizio Idrico Integrato e per la Gestione dei Rifiuti Urbani.

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

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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 esistenti<sup>4</sup>, 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 sintetico<sup>5</sup> alcuni tratti fondamentali della Banca dati CPT. Brevi approfondimenti sono dedicati alla natura del dato, all'universo di

---

<sup>4</sup> 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](http://www.dps.tesoro.it/dps/obiettivi_servizio).

<sup>5</sup> 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](http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp).

riferimento<sup>6</sup>, 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).

---

<sup>6</sup> 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

Con le L.59/1997, L.127/1997 e L.191/1998 e con una serie di decreti attuativi (tra cui spicca, per importanza, il D.Lgs.112/1998 c.d. *Riforma Bassanini*, definita come “riforma in senso federalistico dello Stato a costituzione invariata”), si cerca di valorizzare il ruolo delle Regioni ed Enti locali, conferendo ad essi nuovi poteri e funzioni.

La L.59/1997, in particolare, prevede il trasferimento ai livelli di governo regionale e locale di “tutte le funzioni e i compiti amministrativi” sia relativi alla cura degli interessi delle rispettive comunità, sia localizzabili nei rispettivi territori, esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato.

Allo Stato restano assegnate alcune specifiche funzioni tassativamente previste. Tra i principi che il Governo ha seguito nel procedere al conferimento di funzioni amministrative, ha particolare rilievo il principio di sussidiarietà, di cui all’art.4 co.3, in base al quale il Governo ha attribuito la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative a Comuni, Province e comunità montane (i livelli di governo più prossimi ai cittadini) secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime. Alle Regioni sono stati attribuiti i compiti e le funzioni amministrative non assegnati agli Enti locali.

Con l’approvazione di tre leggi costituzionali nel triennio 1999-2001, il Titolo V della Costituzione viene riformato completamente.

Tale processo di riforma inizia con la L.Cost.1/1999, che rafforza l’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie (art.123 Cost.) sia *da un punto di vista formale*, in quanto lo statuto assume ora la veste di fonte regionale e non più statale, che *da un punto di vista sostanziale*, in quanto rientra ora nel contenuto dello statuto, oltre alla disciplina dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento degli istituti di partecipazione e alla disciplina della pubblicazione degli atti normativi e alla disciplina della forma di governo.

Rimane solo il limite, cui lo statuto è sottoposto, riferito “all’armonia con la Costituzione”, mentre cade quello costituito dalle leggi dello Stato.

La successiva L.Cost.3/2001 ridefinisce l’impianto delle competenze assegnate alle regioni sul versante legislativo, amministrativo e finanziario. Tale legge introduce le seguenti importanti innovazioni:

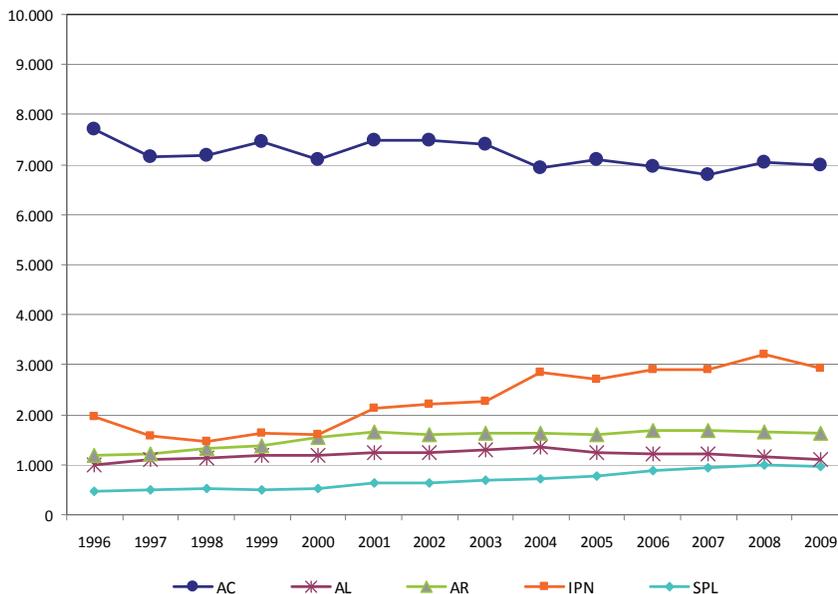
- ai sensi dell’art.114 co.1, Cost. “ la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato”, i quali, dunque, sono ora formalmente posti tutti sullo stesso piano;

- ai sensi dell'art.117 Cost.:
  - è mantenuta in capo allo Stato la competenza esclusiva solo su alcune materie, tassativamente enumerate;
  - in altre materie, anch'esse tassativamente enumerate, si ha invece competenza concorrente fra Stato e Regioni, potendo lo Stato solamente fissarne i principi fondamentali;
  - nelle restanti materie spetta alle Regioni la potestà legislativa (c.d. potestà legislativa residuale) e viene loro riconosciuta la potestà regolamentare in tutte le materie non riservate alla competenza esclusiva dello Stato, salvo delega.
- l'art.118 della Cost. attribuisce la generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, fatta salva la possibilità di conferirle, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regione e Stato per assicurarne l'unitario esercizio;
- l'art.119 Cost. dispone che i "Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa". Il finanziamento delle funzioni assegnate avviene grazie a tributi propri e compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio.

La Figura 1.1 mostra che, dal 1996, la spesa totale dell'Amministrazione Centrale in Italia si è ridotta del 9,4 per cento passando da 7.720,57 a 6.994,11 euro pro capite. Le Amministrazioni Regionali sono cresciute, nei livelli di spesa, del 35,4 per cento, mentre la spesa totale dei Soggetti Pubblici Locali mostra l'incremento maggiore, pari al 102,2 per cento. È inoltre vero che per una corretta lettura della quota di spesa effettivamente trasferita dal livello centrale a quelli territoriali si deve tenere conto anche della spesa assorbita dalle Imprese Pubbliche Nazionali che, nel periodo considerato, aumenta del 49 per cento.

Nel 2009, tuttavia, anche a fronte della diminuzione di spesa registrata, l'Amministrazione Centrale continua a detenere il 51,4 per cento della spesa complessiva.

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

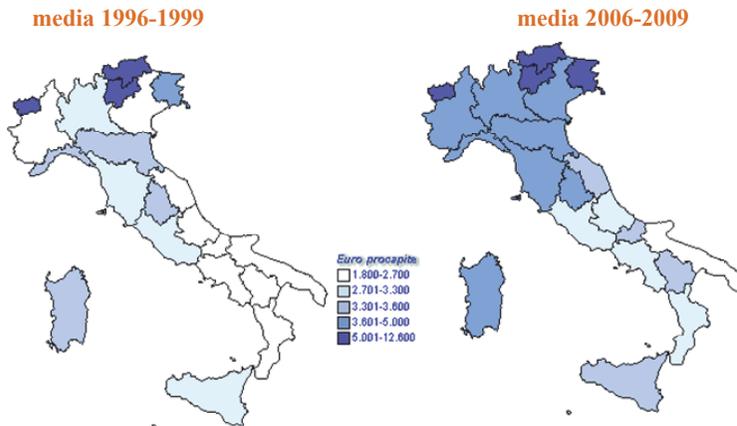


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nella Figura 1.2 è possibile osservare l'aumento della spesa totale del comparto locale nella Regione Emilia-Romagna nel suo complesso. Nel confronto tra il primo e l'ultimo anno si calcola un tasso di crescita del 41,8 per cento; il comparto passa da 3.429,52 euro pro capite di spesa del periodo 1996-1999, a 4.593,56 euro pro capite del periodo 2006-2009. L'evoluzione di tale spesa mostra una crescita pressoché continua con tassi medi annui prossimi al 3 per cento e una variazione percentuale tra inizio e fine periodo del 41,8 per cento.

<sup>7</sup> In tutta la Monografia si utilizzeranno i seguenti acronimi: AC = Amministrazioni Centrali; AL = Amministrazioni Locali; AR = Amministrazioni Regionali; IPN = Imprese Pubbliche Nazionali; SPL = Soggetti Pubblici Locali.

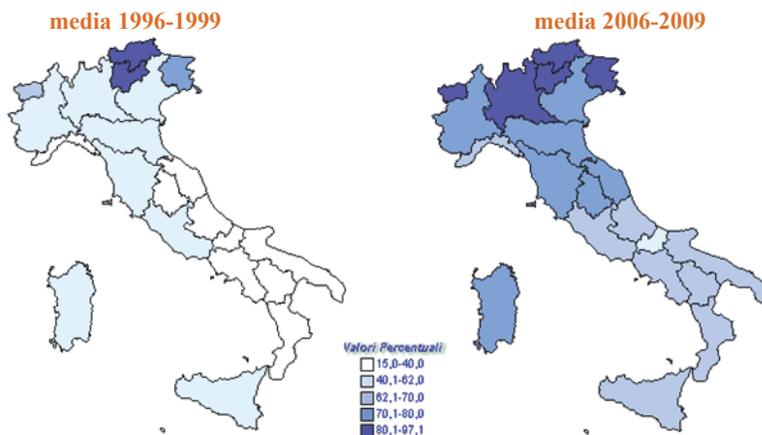
**Figura 1.2 - SPA - Spesa totale del comparto locale (AR, AL, SPL) in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; euro pro capite costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Figura 1.3 testimonia, per l'intero territorio nazionale, una notevole crescita del grado di autonomia finanziaria delle AR e delle AL che si manifesta con un aumento del ricorso ai Tributi propri rispetto a forme alternative di finanziamento, come i Trasferimenti dallo Stato.

**Figura 1.3 - SPA - Finanziamento delle AR e AL<sup>8</sup> in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; valori percentuali)**



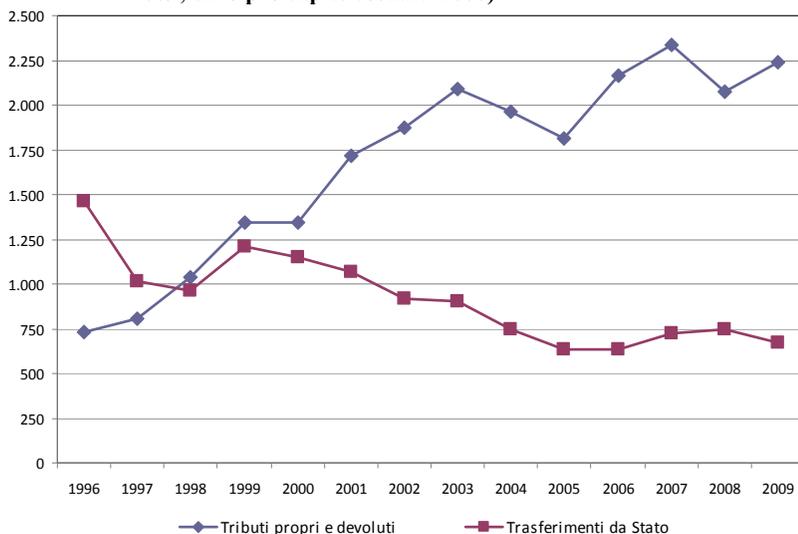
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

<sup>8</sup> 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.

In Emilia-Romagna il peso dei Tributi propri incassati da AR e AL è passato, in media, dal 43,4 per cento (1996-1999) al 78,4 per cento (2006-2009), con un incremento dal 1996 al 2009 del 166,4 per cento.

La Figura 1.4 mostra l'evoluzione del livello di autonomia finanziaria di AR e AL in Italia: le curve delle due forme di finanziamento, Tributi propri e devoluti e Trasferimenti da Stato, si intersecano nel 1998, primo anno in cui i Tributi propri e devoluti superano i Trasferimenti da Stato.

**Figura 1.4 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL<sup>9</sup> in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La forbice tra le due curve si allarga in maniera significativa a partire dal 1999 tanto che i Tributi propri e devoluti crescono del 67 per cento passando da 1.341,45 a 2.240,71 euro pro capite, e i Trasferimenti da Stato, nello stesso periodo, subiscono una flessione del 44,6 per cento.

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

## **2. La declinazione del decentramento nella Regione**

L'attività di allocazione delle funzioni amministrative, operata in attuazione delle *Leggi Bassanini* e relativi decreti delegati, non solo ha segnato il primo passo verso il superamento del parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni normative, ma ha creato, altresì, i presupposti per una trasformazione dell'ordinamento in senso federalista.

Il nuovo principio che ispira il sistema è quello del pluralismo istituzionale paritario, mediante il quale si supera il tradizionale rapporto gerarchico che da sempre distingue il nostro sistema costituzionale. La trasformazione in atto impatta sul governo regionale e locale mutandone la dimensione istituzionale, specie dal punto di vista dei rapporti inter-istituzionali tra il sistema regionale e quello delle autonomie.

Durante la prima fase di attuazione di tale Riforma, la Regione Emilia-Romagna ha approvato alcune importanti leggi per dare attuazione al decentramento amministrativo. Particolare rilevanza assume la L.R.3/1999 "Riforma del sistema regionale e locale" attuativa del D.Lgs.112/98. Si tratta di una legge complessa, che consta di 241 articoli, suddivisa in tre parti. Nella prima parte sono definiti i principi fondamentali che devono guidare l'azione della regione nell'attuazione della riforma amministrativa. Vengono affermati i principi della sussidiarietà, dell'adeguatezza, della ricomposizione unitaria delle funzioni tra loro omogenee in capo al medesimo livello istituzionale, e della differenziazione. In questa parte sono contenute le norme relative alla decorrenza delle funzioni, alle modalità e alle procedure per i trasferimenti di beni e risorse, e quelle riguardanti la copertura degli oneri per l'esercizio di funzioni conferite agli Enti locali.

Nella seconda parte sono stabiliti i criteri per la determinazione delle funzioni di ogni livello territoriale di governo e sono identificati gli strumenti del raccordo inter-istituzionale e della concertazione sociale.

La Parte III contiene le specifiche discipline di settore, il riparto di funzioni tra soggetti di governo e le innovazioni sostanziali della legislazione regionale. Si tratta della parte più voluminosa della Legge, che in quattro titoli contiene le norme relative a: Sviluppo economico e attività produttive, Territorio, Ambiente e Infrastrutture, Servizi alla persona e alla comunità, Polizia amministrativa regionale e locale, organizzazione e personale.

Il conferimento di funzioni agli Enti locali ha rafforzato il ruolo di indirizzo e coordinamento della regione, instaurando rapporti più evoluti tra Regione ed Enti locali e territoriali, ad esempio attraverso la condivisione di *standard* economici. Particolarmente innovativa in questo

senso è la cosiddetta Legge per la montagna (L.R.10/2008), che pone al centro dell'attenzione la necessità di muovere dai territori per giungere a una visione condivisa dei problemi e delle strategie da assumere a favore della parte montana della regione. La legge individua le modalità di reperimento delle risorse finanziarie in una logica di programmazione integrata che ricerca un sostanziale miglioramento attraverso il coordinamento della pluralità degli interventi finanziati dai soggetti pubblici, l'integrazione delle risorse pubbliche con quelle private e la piena integrazione dei sistemi montani con l'intero sistema regionale.

Questa legge regionale riordina anche la normativa in materia di servizi pubblici locali nei settori del trasporto pubblico, del Servizio Idrico Integrato (SII) e della Gestione dei Rifiuti Urbani (GRU) andando verso il riassetto organizzativo e la redistribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo territoriale, in modo da superare la frammentarietà al fine di realizzare comuni obiettivi di coesione territoriale.

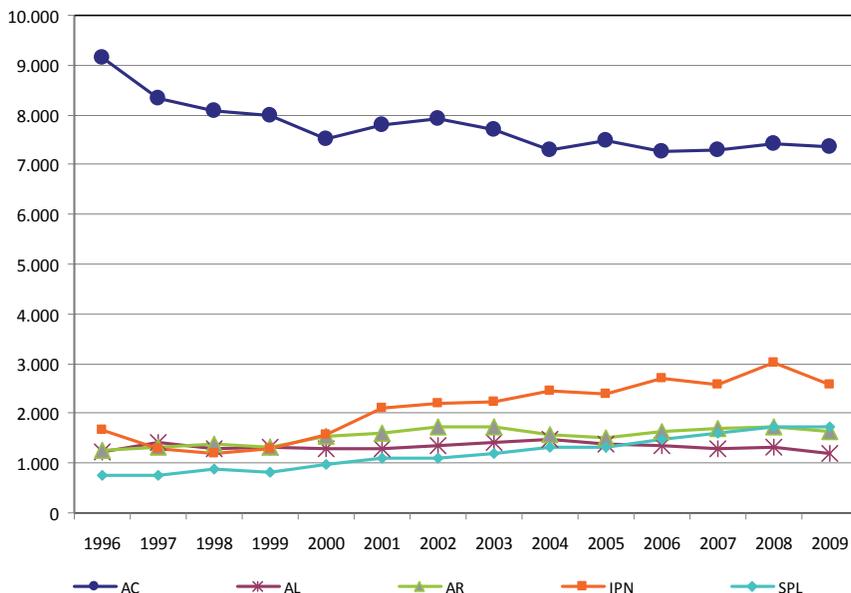
L'analisi della spesa per livelli di governo, proposta nel Capitolo 1, quando riferita all'Emilia-Romagna (cfr. Figura 2.1), mostra andamenti abbastanza simili a quelli analizzati per il territorio nazionale (cfr. Figura 1.1). Dal 1996 al 2009, la spesa totale della regione, attribuibile all'AC passa da 9.145,52 a 7.357,26 euro pro capite, segnando un decremento del 19,6 per cento, che supera di circa 10 punti percentuali il tasso nazionale.

Accanto alla spesa dell'AR, che aumenta del 29,2 per cento, la spesa dei SPL, passando da 745 nel 1996 a 1.735 euro pro capite nel 2009, è quella che mostra il *trend* di crescita più deciso (+132,9 per cento) discostandosi di circa 30 punti percentuali dal tasso del paese nel suo complesso.

Nel 2009, in Emilia-Romagna, la quota di spesa riferibile alla sola AC risulta essere poco al di sopra del 50 per cento, mentre nel 1996 rappresentava il 65,2 per cento della spesa totale del SPA.

Così come già evidenziato a livello nazionale (cfr. Capitolo 1), anche a livello regionale l'effetto di decentramento è contrastato dall'andamento di spesa delle Imprese Pubbliche Nazionali che, subendo un incremento del 55,2 per cento, va a compensare la flessione del peso della spesa del livello di governo centrale (valutabile in circa 14,5 punti percentuali).

**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

La Figura 2.2 fotografa la composizione del comparto locale nel primo e nell'ultimo triennio del periodo considerato. In Emilia-Romagna, la spesa delle AL passa dal 32,8 per cento del primo triennio al 27,4 per cento degli ultimi tre anni, con un decremento complessivo di 5,4 punti percentuali. L'AR (che, nella media 2000-2009, assorbe il 38 per cento) nei 10 anni considerati cala di circa 5 punti percentuali. La spesa dei SPL nei primi tre anni è mediamente pari al 26,6 per cento e raggiunge il 36,4 per cento nel periodo 2007-2009. Considerando l'intero decennio (2000-2009) la quota di spesa assorbita dai SPL subisce un incremento di 12 punti percentuali mostrando un andamento in costante crescita, a confermare un aumento progressivo dell'importanza che tali soggetti rivestono all'interno del comparto locale. Confrontando i dati dell'Emilia-Romagna con quelli delle regioni limitrofe si nota come, ad esempio, in Lombardia e in Veneto il tasso di crescita della spesa dei SPL, tra il 2000 e il 2009, fa registrare valori nettamente superiori, in virtù del fatto che in Emilia-Romagna il fenomeno del decentramento è iniziato prima del 2000: si noti infatti che già nel 2000 la quota di spesa attribuibile ai SPL risultava essere superiore di oltre 8 punti percentuali.

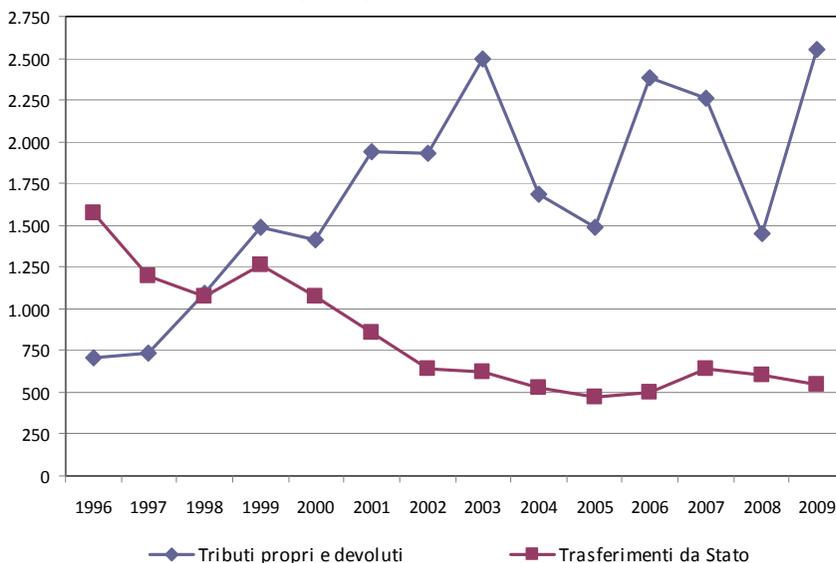
**Figura 2.2 - SPA - Distribuzione della spesa totale del comparto locale (AR, AL, SPL) per livello di governo (medie 2000-2002 e 2007-2009; valori percentuali)**

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*

Dall'analisi della Figura 2.3 si evince che i Tributi propri e devoluti nel 1996 ammontavano a 704,45 euro pro capite e sono saliti a 2.554,27 euro pro capite nel 2009 (+262,6 per cento), mentre i Trasferimenti dallo Stato erano 1.573,98 euro pro capite e sono scesi a 547,29 euro pro capite nel 2009 (-65,2 per cento).

**Figura 2.3 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL<sup>10</sup> nella Regione (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La curva che illustra l'andamento dei Tributi propri e devoluti mostra però alcuni picchi verso il basso (nel 2005 e nel 2008) dovuti in gran parte alla variabilità della riscossione dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP), il cui incasso viene effettuato dallo Stato e soltanto in un secondo tempo, e in modo discontinuo, viene trasferito alle Regioni, generando sensibili fluttuazioni da un anno all'altro. In particolare, nel 2003, lo specifico capitolo di entrata di bilancio della Regione era pari a 4.429 milioni di euro, mentre nel 2005 tale dato è pari solamente a 46,9 milioni di euro. La stessa variabilità con le medesime motivazioni si ripete tra il 2007 ed il 2008.

Come nella Figura 1.4, anche nel caso della Regione si evidenzia un crescente *gap* nell'andamento delle due variabili, a partire dalla fine degli anni Novanta, a conferma del decentramento dal lato del finanziamento.

La sostituzione dei Trasferimenti statali con entrate di natura tributaria non significa però che le regioni abbiano raggiunto una reale autonomia finanziaria o che si sia colmato il divario ancora esistente nel nostro Paese tra decentramento della spesa e autonomia tributaria: gli attuali tributi regionali sono, infatti, solo parzialmente manovrabili dal legislatore regionale e solo minimamente ancorati alla capacità fiscale del territorio.

<sup>10</sup> Cfr. nota Figura 1.4.

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

L'insieme dei soggetti dipendenti dalla Regione e dagli Enti locali è composto da realtà giuridiche molto differenti tra loro (ConSORZI, Aziende, Istituzioni, Società partecipate, Agenzie, ecc.). Tali realtà hanno però la caratteristica comune di essere produttori o erogatori di servizi di interesse pubblico e di essere sottoposti a forme di controllo diretto o indiretto da parte degli enti territoriali che li costituiscono.

Questo universo ha subito, negli anni, profonde trasformazioni che hanno interessato la numerosità dei soggetti, la loro forma giuridica, i settori di intervento, le risorse finanziarie complessivamente gestite.

Il fenomeno sicuramente più rilevante che, seppur con diversa intensità, ha interessato tutte le regioni italiane è quello della progressiva trasformazione della natura giuridica di tali organismi, da soggetti di diritto pubblico (consorzi, aziende, ecc.) a soggetti di diritto privato, tipicamente società di capitale a partecipazione pubblica.

Nell'arco del decennio, a livello nazionale, la spesa prodotta dalle società è passata da 18,6 milioni di euro a 61,1 con un incremento pari al 228 per cento, contro un incremento di appena il 3 per cento della spesa sostenuta dalle altre realtà funzionali.

Anche in Emilia-Romagna, l'insieme dei Soggetti Pubblici Locali è stato interessato da rilevanti modifiche che ne hanno radicalmente mutato il profilo. In particolare:

- le Società partecipate sono passate da 155 a 242. Questi dati di inizio e fine serie celano, in realtà, evoluzioni molto più marcate determinate da costituzioni, cessazioni, fusioni verificatesi pressoché in modo continuativo;
- le Istituzioni di Comuni sono passate, tra il 2000 e il 2009, da 24 a 40 unità;
- il numero dei Consorzi di Enti locali e di aziende speciali ha invece subito una sensibile flessione, passando da 70 a 42 unità.

Nel corso del decennio, inoltre, la regione ha assunto alcune decisioni con l'intento di decentrare diverse articolazioni operative in capo agli Enti locali e di semplificare l'insieme complessivo del sistema degli enti strumentali. In particolare:

- nel 2001, la Regione trasforma gli Iacp in Acer, con passaggio della titolarità del settore Edilizia dai Comuni alle Province;
- nel 2001 nascono le prime Agenzie d'ambito territoriali ottimali (AATO) previste dalla L.R.25/1999. Si tratta di forme di cooperazione tra gli Enti locali ricadenti in ciascun ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni amministrative di

regolazione, vigilanza e organizzazione dei servizi pubblici attraverso una gestione di tipo industriale improntata a criteri di efficienza, efficacia ed economicità e tesa ad assicurare la tutela dell'ambiente e del territorio;

- nel 2008, le 4 Aziende Regionali per il Diritto allo Studio Universitario vengono unificate in ER.GO Azienda Regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia-Romagna;
- nel 2009, con Legge, la Regione avvia in riordino dei Consorzi di Bonifica e, attraverso una ridelimitazione dei comprensori, riduce il loro numero da 17 a 9.

Nel periodo in esame, viene inoltre modificata l'articolazione interna della Regione con l'istituzione di alcune agenzie regionali specificatamente rivolte alla gestione telematica degli acquisti di beni e servizi per conto della Regione e degli altri enti del territorio (Intercent-ER), all'erogazione di contributi comunitari, statali e regionali agli operatori del sistema agricolo (Agréa), alla gestione del sistema regionale di protezione civile (Agenzia Regionale di Protezione Civile) e agli interventi e alle opere idrauliche fluviali (Agenzia Interregionale fiume PO che a partire dal 1° febbraio 2010 assorbirà le funzioni esercitate dall'Azienda regionale per la navigazione interna - ARNI).

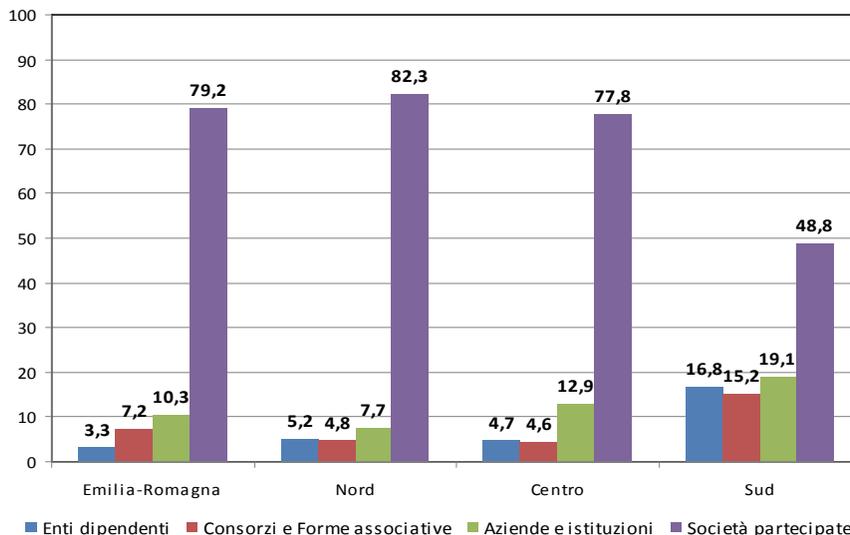
Anche rispetto al complesso delle partecipazioni in società di capitale, la Regione ha orientato gli investimenti in settori funzionali specifici quali le reti telematiche, la sanità, i trasporti, la ricerca e l'ambiente.

La Figura 3.1 analizza il comparto locale prendendo in considerazione la composizione dei SPL per tipologia di enti.

In base alla media del periodo 2000-2009 la spesa totale dei SPL in Emilia-Romagna è attribuibile per il 79,2 per cento all'attività di Società partecipate, per il 10,3 ad Aziende e istituzioni, per il 7,2 a Consorzi e altre forme associative, mentre solo il 3,3 per cento è riconducibile alla spesa sostenuta da Enti dipendenti. L'aggregato Società partecipate è quello che presenta il carattere di maggiore dinamicità: nel periodo di analisi, la spesa prodotta da questo insieme di soggetti quadruplica mentre si riduce di quasi il 50 per cento quella sostenuta da Aziende, Istituzioni, Consorzi e altre forme associative pubbliche.

Nel complesso, si tratta di una distribuzione sostanzialmente simile a quella che si osserva per il Nord e per il Centro, mentre appaiono più distanti i valori del Sud. Il dato riferito alle forme associative pubbliche non societarie distingue però l'Emilia-Romagna dalle restanti regioni del centro-nord, infatti, la quota di spesa diretta alla produzione di servizi associati risulta quasi doppia.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Dal 2000 al 2009 i SPL che operano in Emilia-Romagna sono aumentati di 67 unità (cfr. Figura 3.2), e il volume di spesa è passato da circa 3.905 a 7.571 milioni di euro a valori costanti 2000.

In dettaglio e facendo riferimento ai valori costanti, analizzando i diversi sottotipi di Enti, si osserva che gli Enti e Istituti regionali presentano una numerosità stabile nel decennio, mentre la spesa si riduce del 41,6 per cento. Si incrementa, invece, la spesa sostenuta complessivamente dalle Agenzie regionali che passa da 58,18 a 124,18 milioni di euro per l'istituzione delle nuove unità organizzative prima evidenziate.

Per gli Enti per il diritto allo studio universitario, accorpatisi nel 2008 in un unico soggetto, si osserva, nell'intero decennio, un incremento della spesa del 11,9 per cento e, dall'osservazione del solo biennio 2008-2009, non è ancora possibile cogliere l'effetto riduttivo derivante dalla "fusione" operata nel 2008 (+1,7 per cento).

I Consorzi fitosanitari, istituiti e partecipati dalla regione, presentano una sostanziale stabilità sia rispetto alla numerosità (4 unità) che al volume di spesa: 1,45 milioni di euro nel 2000, 1,72 nel 2009 (prezzi correnti 2000).

La riorganizzazione che nel 2009 ha interessato i Consorzi di bonifica, ha invece determinato una rilevante riduzione della spesa interrompendo una dinamica incrementale, di circa 3 punti percentuali l'anno, che aveva portato il totale della spesa dai 148,46 milioni nel 2000 ai 186,00 milioni

(prezzi correnti 2000) nel 2008. Nel 2009 la spesa si assesta a 129,16 milioni di euro (prezzi correnti 2000) anche se, in parte, tale fenomeno pare essere legato a minori pagamenti effettuati in conto residui, che verosimilmente si concretizzeranno negli anni successivi.

I Consorzi di Enti locali dopo un periodo di sostanziale stabilità subiscono un decremento soprattutto nell'ultimo biennio. La spesa passa da 552,40 a 122,49 milioni di euro (prezzi correnti 2000) nel decennio, con una riduzione di circa il 78 per cento.

Da una prima analisi della numerosità di questi enti e dal confronto tra il primo e l'ultimo anno del periodo in esame, si evidenzia una riduzione da 45 a 33 soggetti; in realtà, a partire dal 2001, il fenomeno è particolarmente complesso e vede alcuni dei più importanti consorzi che operavano nel campo dei Trasporti, del Servizio Idrico Integrato e della Gestione dei Rifiuti Urbani, trasformarsi in società per azioni. Allo stesso tempo, il numero dei consorzi viene mantenuto stabile dalla creazione di altre realtà di dimensioni minori. Lo stesso processo di trasformazione, con modalità anche più evidenti, riguarda le Aziende Consortili di Province e Comuni attive nel settore dei trasporti la cui spesa si contrae dell'86,2 per cento nel decennio, passando da 516,86 a 71,31 milioni di euro.

In Emilia-Romagna gli enti parco di province e comuni restano stabili nel decennio, sia in termini di numero (13 unità) che di spesa, passando da 9,70 a 10,38 milioni di euro.

Il passaggio dall'ambito regionale a quello locale, che ha caratterizzato le Aziende di edilizia residenziale a partire dal 2001 con variazione della denominazione (da Istituti Autonomi Case Popolari a Aziende Casa Emilia-Romagna), non ha modificato la loro numerosità, rimanendo comunque operativo un soggetto per ogni provincia, mentre il valore complessivo della spesa è passato da 226,81 a 153,05 milioni di euro a prezzi costanti 2000.

Le Istituzioni di province e comuni hanno visto aumentare la loro numerosità, dal 2000 al 2009, di ben 16 unità e ciò è conseguenza della scelta sempre più frequente degli Enti locali di affidare a tali forme giuridiche la gestione dei servizi sociali e le attività connesse in particolare ai settori della cultura, dell'educazione e della formazione. L'evoluzione numerica di tale categoria di enti (nel 2009 si è arrivati a ben 40 unità con una punta di 45 nel 2007) è stata accompagnata anche da un'evidente crescita (+169,3 per cento) del loro volume di spesa che è passato da 31,20 ad 84,01 milioni di euro.

**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	2	3	3	3	2	2	2	2	2	2
		Agenzie regionali	2	3	4	4	4	5	5	6	6	6
		Enti per il diritto allo studio universitario	4	4	4	4	4	4	4	4	4	1
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	Consorzi costituiti e/o partecipati dalle regioni	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
		Consorzi di bonifica	17	17	17	17	17	17	17	17	17	9
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi costituiti e/o partecipati da province e/o comuni	45	42	47	45	43	43	42	41	37	33
		Parci di province e/o comuni	13	14	14	14	14	14	13	13	13	13
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello regionale	Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	9									
		Aziende speciali e municipalizzate	13	8	8	6	6	5	5	5	5	5
	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Enti pubblici economici di livello sub-regionale	1	1								
		Aziende consortili di province e/o comuni	12	7	6	5	5	4	4	4	4	4
		Istituzioni di province e/o comuni	24	23	24	26	27	27	43	45	42	40
		Aziende di edilizia residenziale di livello sub-regionale		9	9	9	9	9	9	9	9	9
Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	3	4	4	4	6	7	6	7	8	7
	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	152	175	189	205	227	237	252	250	238	231
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi				2	2	2	2	3	4	4
<b>Totale complessivo</b>			<b>301</b>	<b>314</b>	<b>335</b>	<b>348</b>	<b>370</b>	<b>380</b>	<b>409</b>	<b>411</b>	<b>390</b>	<b>368</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le Società di capitali classificate a partecipazione regionale passano da 3 a 7 nel decennio, testimoniando un crescente interesse della Regione verso alcuni settori strategici in particolare i trasporti, la sanità e le reti telematiche. Il totale delle spese nel 2000 è pari a 18,53 milioni, mentre nel 2009 raggiunge i 189,60 milioni di euro (valori a prezzi costanti 2000) con un incremento pertanto di 171,07 milioni di euro. A riguardo è bene sottolineare che la distinzione tra società a partecipazione regionale e società a partecipazione sub regionale sottintende a regole proprie del progetto Conti Pubblici Territoriali basate sulla quota societaria detenuta dalla Regione e sulla maggiore o minore rilevanza ai fini dello sviluppo delle politiche regionali.

Sotto il profilo strettamente economico-patrimoniale, invece, la Regione partecipa al capitale di altre 15 società nel 2009 (erano 15 nel 2000), classificate ai fini del progetto come società a partecipazione locale in

ragione della quota limitata di capitale posseduto dalla regione (ad esempio Piacenza Expo SpA - 14,1 per cento di capitale sociale nel 2009 oppure Reggio Children Srl con lo 0,7 per cento) o della loro rilevanza in sede territoriale (è il caso delle Terme di Castrocaro SpA e di Aeradria SpA Aeroporto Federico Fellini di Rimini, al cui capitale la regione partecipa rispettivamente al 10,2 per cento e 7,0 per cento).

Anche per le Società a partecipazione locale si registra un considerevole aumento delle unità attivamente presenti sul territorio emiliano-romagnolo: da 152 a 231 nel 2009, a cui si aggiungono dal 2002 le società che operano in settori diversi dalla gestione di servizi pubblici (4 nel 2009). Queste ultime svolgono la loro attività nel settore fieristico, della cultura e della promozione di attività produttive e contribuiscono alla spesa totale di fine decennio, con 49,92 milioni di euro costanti. Il fenomeno inizia nel 2002 e investe per primo il settore fieristico; negli anni successivi, a Rimini Fiera SpA si aggiungono altre realtà fieristiche e, dal 2006, una società che si occupa di restauro audiovisivi e, nel 2007, una che promuove la ricerca in campo agroindustriale.

La spesa delle Società locali, per la gestione di pubblici servizi, passa da 1.856,55 nel 2000 a 6.426,46 milioni di euro costanti nel 2009, con una crescita del 246 per cento in 10 anni. L'incremento di spesa è principalmente assorbito dal settore delle Reti infrastrutturali (+2.755,30 milioni di euro) nell'ambito del quale, accanto a società mono-settoriali, operano *multiutilities* la cui attività imprenditoriale interessa anche altri settori quali quello della gestione dei rifiuti e del Servizio Idrico Integrato. La Figura 3.3 mostra il confronto tra la spesa media pro capite, per il periodo 2000-2009, dei SPL della Regione Emilia-Romagna con quella media delle 3 macroaree in cui è suddiviso il Paese. In Emilia-Romagna essa ammonta a 1.356,26 euro pro capite l'anno, vale a dire il 25,5 per cento in più rispetto al Nord, il 76 rispetto al Centro e il 255 per cento in più rispetto al Sud. I differenziali più significativi si riscontrano in relazione al Servizio Idrico Integrato (70,5 per cento in più rispetto al Nord), alla Gestione dei Rifiuti Urbani (+33,0 per cento rispetto al Nord), alle Reti Infrastrutturali (+28,1 per cento rispetto al Nord) rappresentate essenzialmente dal settore Energia. Si segnala, inoltre, che in Emilia-Romagna sono piuttosto rilevanti forme imprenditoriali di gestione dei servizi sanitari, con una spesa di 77,54 euro pro capite annua, contro i 26,88 del Nord.

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

	euro pro capite costanti 2000				valori percentuali			
	Emilia-Romagna	Nord	Centro	Sud	Emilia-Romagna	Nord	Centro	Sud
Amministrazione Generale	7,56	2,33	2,35	0,22	0,49	0,18	0,30	0,05
Servizi Generali	1,40	7,31	0,03	0,01	0,10	0,53	0,00	0,00
Conoscenza, Cultura e Ricerca	34,86	43,15	26,88	22,94	2,62	4,20	3,49	6,03
<b>Servizio Idrico Integrato</b>	<b>169,56</b>	<b>99,46</b>	<b>117,98</b>	<b>61,17</b>	<b>12,80</b>	<b>9,40</b>	<b>14,91</b>	<b>15,98</b>
<b>Gestione dei Rifiuti Urbani</b>	<b>200,44</b>	<b>150,72</b>	<b>99,23</b>	<b>51,95</b>	<b>14,93</b>	<b>13,47</b>	<b>12,94</b>	<b>13,51</b>
Ambiente e gestione del territorio	38,09	25,08	17,40	28,59	2,88	2,48	2,29	7,38
Sanità	77,54	26,88	28,72	7,59	5,72	2,56	3,76	1,96
Politiche sociali	15,72	27,89	2,13	1,45	1,18	2,64	0,27	0,37
Attività produttive e Opere Pubbliche	170,40	158,19	124,14	105,29	12,94	15,24	16,27	27,94
Mobilità	197,88	194,25	184,78	92,04	14,67	18,38	24,23	24,23
Reti infrastrutturali	443,08	345,82	166,42	9,80	31,67	30,93	21,54	2,55
<b>Totale</b>	<b>1.356,54</b>	<b>1.081,08</b>	<b>770,07</b>	<b>381,04</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

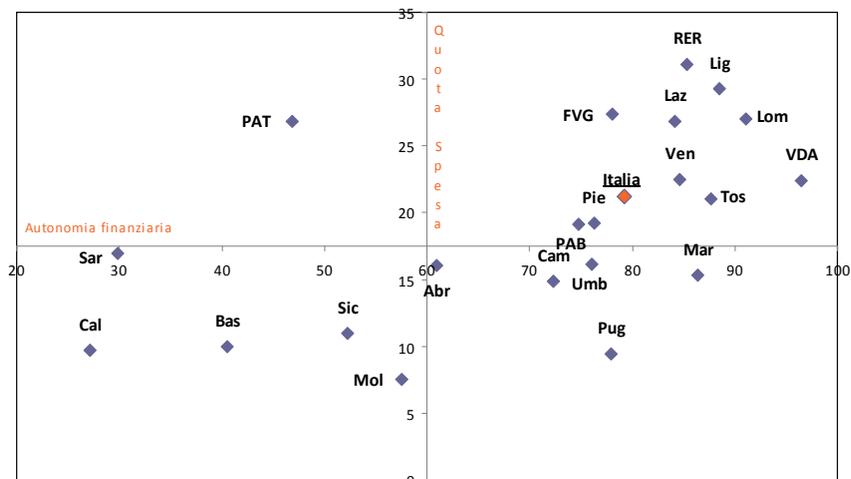
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Figura 3.4 analizza i SPL incrociando due indicatori: l'Autonomia Finanziaria (asse delle ascisse) e Quota di spesa sul comparto locale (asse delle ordinate).

La buona capacità di autofinanziamento di questi soggetti in Emilia-Romagna è garantita da un'equa politica tariffaria che riduce l'eccessiva dipendenza dai trasferimenti della PA. Tale valore è pari all'85 per cento ed è superiore di circa 6 punti percentuali rispetto al valore medio italiano e di 5 punti percentuali superiore alla media del Nord.

In termini di spesa gestita, rispetto all'intero comparto locale, la Regione mostra visibilmente il valore più alto pari a 31,1 per cento, superiore di circa 10 punti rispetto alla media italiana e di circa 6 punti rispetto al Nord, testimoniando la scelta politica di introdurre nella gestione di servizi pubblici considerati essenziali per la comunità, logiche di tipo imprenditoriale in modo da accrescere l'efficienza e l'economicità rispetto a modalità più tradizionali di gestione diretta da parte di soggetti amministrativi pubblici.

**Figura 3.4 - Autonomia finanziaria<sup>11</sup> e peso della spesa sul comparto locale<sup>12</sup> dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

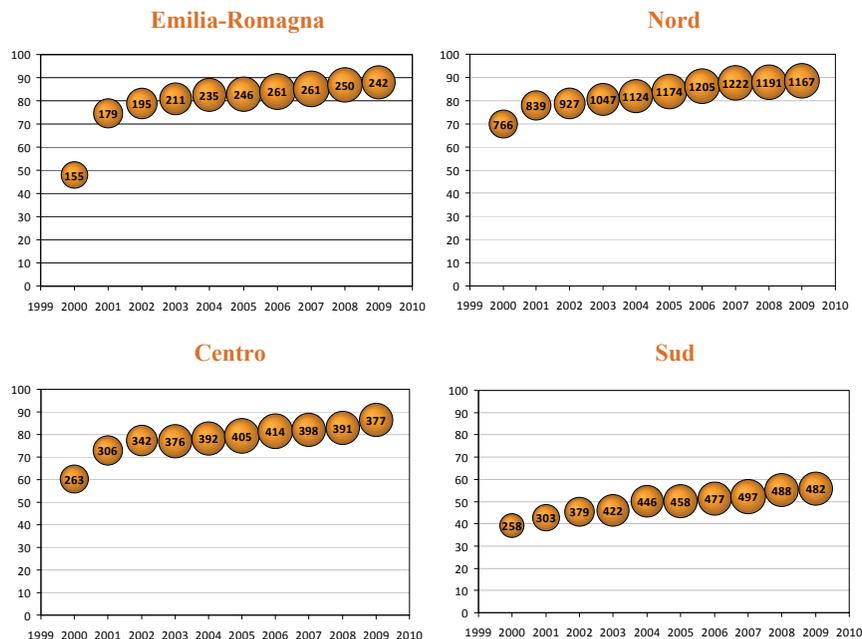
Nel 2000 in Emilia-Romagna all'interno dei SPL era possibile identificare 155 società che contribuivano complessivamente per il 48 per cento alla spesa totale dei SPL, come mostrato dalla Figura 3.5.

Come già accennato nel commento alla Figura 3.1, il fenomeno della societizzazione ha inizio tra il 2000 ed il 2001 e continua, con una dinamica pressoché costante, fino al 2006 quando si registra il valore massimo di imprese pubbliche presenti pari a 261 unità. Dal 2006, con un anno di anticipo rispetto al Nord e al Sud, viene avviata un intervento complessivo di riorganizzazione dei servizi pubblici, anche in un'ottica di razionalizzazione della spesa, che porta il numero di società presenti nel 2009 a 242 con una riduzione di 19 unità.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Calcolato come rapporto tra la spesa dei SPL e quella del comparto locale totale (AR, AL e SPL).

**Figura 3.5 - Evoluzione del processo di Societarizzazione<sup>13</sup> dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali e numero di Società)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La trasformazione in società di numerosi consorzi operanti nel settore dei trasporti e della distribuzione di gas e acqua, è avvenuta proprio nei primi anni del decennio e successivamente tra il 2002 e il 2004 hanno mutato forma giuridica anche società operanti nel settore della Gestione dei Rifiuti Urbani. Nel corso del decennio la spesa cresce in media dell'8 per cento annuo. Il livello dei servizi assicura *standard* qualitativi alti raggiungendo tutti gli utenti potenziali, indipendentemente dalla loro localizzazione territoriale.

In conclusione nel corso di quest'ultimo decennio il mercato dei servizi pubblici ha subito una grande trasformazione; il contesto è divenuto altamente dinamico ed è caratterizzato da un'intensa attività delle imprese di servizi pubblici ambientali che, negli anni, hanno sviluppato le loro strategie in una forte e innovativa politica industriale in cui le trasformazioni societarie, le alleanze, le nuove acquisizioni e soprattutto i

<sup>13</sup> Calcolato come rapporto tra la spesa totale dalle Società e quella dei SPL. Dimensione ed etichetta delle bolle sono determinate dalla numerosità delle Società.

processi di unificazione hanno radicalmente modificato il quadro dell'offerta realizzando un mercato competitivo nei servizi pubblici locali. In Emilia-Romagna si è prefigurato un modello di gestione dei servizi pubblici contraddistinto da una struttura a *holding* che concentra le funzioni orizzontali del gruppo e da società territoriali radicate sul territorio, al fine di sfruttare le opportunità derivanti dalle economie di scala e di densità. In termini legislativi la disciplina relativa all'affidamento dei servizi pubblici locali è stata a lungo dettata dall'art.113 del D.Lgs.267/2000 (TUEL) che originariamente prevedeva che tali servizi potessero essere gestiti attraverso le forme previste dall'art.22 della L.142/1990 ovvero in economia, in concessione a terzi o a mezzo di aziende speciali, istituzione, società per azioni e società a responsabilità limitata.

Con l'art.35 della L.448/2001 il settore dei servizi pubblici locali viene completamente riformato e l'art.113 del TUEL riscritto. Più nel dettaglio il comma 2 dell'art.113 prevede che gli Enti locali non possano cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale, salvo quanto stabilito dal co. 13 secondo cui la proprietà di tali beni può essere conferita a società di capitali di cui gli Enti locali detengono la maggioranza, che è incredibile. In attuazione dei commi 2 e 13 dell'art.113, il co.9 dell'art.35 della L.448/2001 dispone per gli Enti locali che alla data di entrata in vigore della Legge detengono la maggioranza del capitale sociale delle società per la gestione di servizi pubblici locali, al tempo stesse proprietarie anche delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni per l'esercizio di servizi pubblici locali, lo scorporo di tali beni e il contestuale conferimento della proprietà degli stessi o dell'intero ramo d'azienda ad una società avente le caratteristiche definite dal citato co.13 dell'art.113 del TUEL.

In deroga a tale disposizione, e quindi allo scorporo dei beni, e al co.2 dell'art.113, il co.11 dell'art.35 della L.448/2001 per le sole Società quotate entro il 31 dicembre 2003 di cui gli Enti locali detengono la maggioranza del capitale, sulle reti, sugli impianti e sulle altre dotazioni patrimoniali attuali e future prevede la costituzione di un diritto di uso perpetuo e inalienabile a favore degli Enti locali ai sensi dell'art.1021 del Codice Civile. Quanto alla gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, ove separata dall'attività di erogazione del servizio, il co.4 dell'art.113 del TUEL prevede che gli Enti locali possano avvalersi di: a) soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione maggioritaria degli Enti locali, anche associati, cui può essere affidata direttamente tale attività; b) imprese

idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica. L'erogazione del servizio (co.5 dell'art.113), da svolgere in regime di concorrenza, deve avvenire secondo le discipline di settore, con conferimento della titolarità del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica.

Ulteriori modifiche all'art.113 sono state apportate dal D.L.269/2003 convertito nella L.326/2003 (art.14 servizi pubblici locali).

Le modifiche introdotte per adeguare la disciplina generale ai principi sanciti in materia dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>14</sup> e alle critiche nel frattempo elaborate dalla dottrina, attengono ai seguenti punti:

- le parole “di rilevanza industriale” diventano “di rilevanza economica”;
- l'introduzione del principio secondo cui le disposizioni dell'art.113 del TUEL che disciplinano le modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono da considerarsi inderogabili e integrative delle discipline di settore;
- alla lettera a) del co.4 dell'art.113, al posto della “partecipazione maggioritaria degli Enti locali, anche associati” viene prevista “la partecipazione totalitaria di capitale pubblico” e introdotto il concetto di “controllo analogo” degli enti sulla società;
- al co.5 dell'art.113 vengono descritte le modalità di conferimento della titolarità dell'erogazione del servizio ovvero, in estrema sintesi, a società di capitali individuate con gara ad evidenza pubblica, a società a capitale misto pubblico privato con il socio privato scelto con gara e infine a società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano;
- si stabilisce che le società patrimoniali di cui al co.13 dell'art.113 siano a capitale interamente pubblico e non più maggioritario;
- è introdotto il co.15bis all'art.113 che detta la disciplina transitoria, facendo salve le discipline di settore (e quindi anche i regimi transitori di cui alla L.R.25/1999) e gli affidamenti avvenuti con le modalità previste dal co.5 dell'art.113, fissando la scadenza al 31 dicembre 2006 delle gestioni che non rispettano le condizioni di legge.

---

<sup>14</sup> In particolare, fra le pronunce più rilevanti, vi è la sentenza Teckal del 1999.

Altre modifiche entrano in vigore con la L.350/2003 art.4, co.234 (Finanziaria per il 2004), che aggiunge alcune disposizioni definibili “pro concorrenziali” al comma 5 dell’art.113 e integra il comma 15bis dell’art.113 prevedendo l’esclusione dalla cessazione stabilita nello stesso articolo per le concessioni affidate alla data del 1° ottobre 2003 a società già quotate in borsa o quotate entro tale data e a quelle da esse direttamente partecipate a tale data a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio. Per tali società la scadenza delle concessioni è prevista allo spirare del termine equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure di evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva qualora la stessa risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati da parte del gestore. La maggior parte delle disposizioni citate di cui ai commi 5 e 15 dell’art.113, e altre ancora, sono state abrogate con la nuova riforma contenuta nell’art.23-bis del D.L.112/2008 (convertito nella L.133/2008) con il quale il legislatore è nuovamente intervenuto delineando in modo più deciso la disciplina sui servizi pubblici locali a favore della concorrenza per il mercato come forma ordinaria di affidamento dei servizi a soggetti privati “in qualunque forma costituiti” (non più necessariamente società di capitali come prevedeva l’art.113 del TUEL), limitando a casi eccezionali l’affidamento diretto mediante l’*in house providing* e apparentemente dimenticando di sviluppare la terza forma di affidamento costituita dal partenariato pubblico privato, modalità riconosciuta a pieno titolo anche a livello europeo.

Dopo questa disposizione il legislatore è intervenuto nuovamente con l’art.15 del D.L.135/2009, convertito, con modifiche, dalla L.166/2009 che ha ulteriormente riformato la disciplina sui servizi pubblici locali di cui all’art.23bis del D.L.112/2008. In estrema sintesi, della complessa disciplina introdotta con le modifiche del 2009 si confermano i modelli organizzativi di gestione dei servizi elaborati nel corso degli ultimi anni.

Di particolare interesse è anche l’introduzione della disciplina del regime transitorio delle gestione esistenti che prevede che cessino:

- entro il 31 dicembre 2011 gli affidamenti a società miste nelle quali la selezione del socio privato ad evidenza pubblica non si è configurata come una gara a cosiddetto a doppio oggetto;
- per le gestioni *in house* in essere alla data del 22 agosto 2008, entro il 31 dicembre 2011 ove conformi ai principi comunitari o entro la scadenza prevista dal contratto di servizio nel caso in cui entro il 31 dicembre 2011 le amministrazioni cedano almeno il 40 per cento del capitale;

- per gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1 ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotata in borsa a tale data, entro il 30 giugno 2013 se entro tale data la partecipazione pubblica è superiore 40 per cento ed entro il 31 dicembre 2015 se entro tale data la partecipazione pubblica è superiore 30 per cento;
- entro il 31 dicembre 2010 tutte le gestioni diversamente affidate e che non rientrano nelle casistiche sopra individuate.

A livello regionale i servizi pubblici ambientali sono stati disciplinati con la L.R.25/1999 recante “Delimitazione degli ambiti territoriali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l’organizzazione del Servizio Idrico Integrato e del servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani”. Con tale legge l’Emilia-Romagna è stata l’unica Regione a delimitare gli Ambiti Territoriali Ottimali con un unico provvedimento legislativo sia in attuazione dell’art.9 della L.36/1994, noto come *Legge Galli*, per il SII, sia in attuazione dell’art.23 del D.Lgs.22/1997, noto come *Decreto Ronchi*, in tema di SGRU prevedendo per entrambi i servizi la coincidenza degli ambiti con i confini amministrativi provinciali. Essa ha disciplinato in modo organico il sistema di governo e gestione del SII e ha costituito parziale implementazione per quanto riguarda il SGRU in quanto la competenza sul governo della fase di smaltimento è rimasta ai Comuni e non è stata conferita alle Autorità d’Ambito Territoriali Ottimali (AATO); in particolare ha previsto le modalità di costituzione e funzionamento delle forme di cooperazione tra Enti locali denominate Agenzie d’ambito (in forma di convenzione di cui all’art.30 del TUEL o di consorzio di funzioni di cui all’art.31 del TUEL), ha individuato le loro funzioni distinguendole da quelle di competenza della Regione, ha definito il regime transitorio per le gestioni esistenti e le scadenze delle relative concessioni (prevedendo una salvaguardia di tre, cinque o dieci anni a seconda dei casi), ha introdotto forme di garanzia per i consumatori istituendo, tra le altre cose, l’Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani.

Tale Legge ha introdotto alcuni concetti importanti, come il principio per cui (art. 8bis) la gestione di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali destinati all’esercizio dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani non può essere disgiunta da quella di erogazione degli stessi. Inoltre ha previsto l’obbligo per il gestore di tenere la contabilità separata in caso di affidamento di una pluralità di servizi. Con successive deliberazioni di Giunta Regionale sono stati disciplinati specifici aspetti correlati ai servizi sopra richiamati; si segnala in particolare la D.G.R.1550/2003 “Linee guida per l’organizzazione e la gestione del SII e primi elementi di indirizzo e linee guida per l’organizzazione del servizio di gestione rifiuti urbani” che ha dettato le modalità operative per l’organizzazione e la

gestione dei due servizi prevedendo per entrambi la possibilità di essere svolti dal gestore anche a mezzo di Società Operative Territoriali (SOT).

La L.R.25/1999 è stata poi riformata ad opera della L.R.10/2008 recante “Misure per il riordino territoriale, l’autoriforma dell’amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni”; in tale provvedimento è rimasta invariata la delimitazione del territorio provinciale quale minima aggregazione dell’ATO di esercizio delle funzioni del SII e del SGRU, pur essendovi espressa l’intenzione da parte della Regione, di promuoverne l’aggregazione anche con l’utilizzo di specifici incentivi.

Tra le novità di rilievo del provvedimento si menzionano:

- individuazione delle convenzioni ex art.30 del TUEL con personalità giuridica come unica forma obbligatoria di cooperazione tra gli Enti locali di scala minima provinciale per acqua e rifiuti;
- creazione di una struttura organizzativa regionale all’interno della direzione generale competente in materia, con compiti di produzione di indirizzi e direttive di settore, misurazione e monitoraggio del livello di qualità di servizio, definizione di regolamenti di servizio;
- attribuzione alla Regione di una competenza aggiuntiva di tipo sanzionatorio per inadempienze dei gestori relativamente a applicazione delle tariffe, fornitura delle informazioni, ecc.;
- rafforzamento dell’Autorità regionale di vigilanza prevista dall’art.20 della L.R.25/1999 a cui vengono attribuiti compiti di conciliazione;
- costituzione di un comitato consultivo utenti presso l’Autorità regionale di vigilanza.

Per quanto riguarda la *governance* dell’organizzazione dei servizi pubblici ambientali, occorre precisare che le relative funzioni amministrative, affidate inizialmente dalla normative nazionali e regionali di settore alle Autorità d’ambito, dovranno essere riallocate ad opera del legislatore regionale poiché è stata disposta la soppressione di tali autorità ad opera dell’art.2, co.186-bis, della L.191/2009, introdotto dall’art.1, co.1-quinquies del D.L.2/2010 convertito in L.42/2010 il quale prevede che sono soppresse le AATO di cui agli artt. 148 e 201 del D.Lgs.152/2006 e successive modificazioni. Il termine per l’efficacia di tale disposizione, inizialmente previsto per il 31 dicembre 2010 è stato prorogato per ben due volte: in un primo momento fino al 31 marzo 2011, con il D.L.225/2010, cd. *Mille proroghe*, convertito con la L.10/2011 e, infine, con il D.P.C.M. 25 marzo 2011, il termine è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2011.

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

### **4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione**

Un primo passo verso la riforma della politica dell'acqua fu fatto con la L.183/1989 sulla difesa del suolo che ha posto alcuni principi di base, individuato l'ambito territoriale di riferimento nel bacino idrografico, istituito le Autorità di bacino quali organismi esercitanti le competenze più rilevanti, introdotto uno strumento pianificatorio, il Piano di Bacino, destinato a sostituirsi ai diversi piani settoriali esistenti.

La *Legge Galli* è il primo provvedimento legislativo in materia di acque che propone una visione globale della risorsa acqua e ne delinea una disciplina organica sul piano della tutela ma soprattutto della gestione dei servizi idrici prevedendo, in particolare:

- l'unificazione verticale dei diversi segmenti di gestione mediante l'istituzione del Servizio Idrico Integrato, inteso come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione d'acqua a usi civili, di fognature e depurazione delle acque reflue, al fine di ridurre la frammentazione gestionale;
- l'individuazione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), tali da consentire adeguate dimensioni gestionali e superare la frammentazione delle gestioni locali;
- la definizione delle forme e modi di cooperazione tra gli Enti locali ricadenti nel medesimo ATO aventi il compito di organizzare il SII, assegnare la gestione del servizio, vigilare e controllare sull'attività di gestione e determinare le tariffe per l'erogazione dei servizi idrici;
- la predisposizione da parte delle predette forme di cooperazione di un programma degli interventi accompagnato dal connesso modello gestionale ed organizzativo e da un piano finanziario contenente l'indicazione delle risorse disponibili, quelle da reperire nonché i proventi da tariffa;
- l'organizzazione del settore idrico improntata a criteri di economicità, efficienza ed efficacia;
- la definizione di una tariffa costituente il corrispettivo del servizio idrico comprensivo dei servizi di distribuzione di acqua potabile, fognatura e depurazione delle acque reflue, tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento ed esercizio.

Con il D.Lgs.152/2006 recante "Norme in materia ambientale" viene abrogata la L.36/1994 e il settore della gestione dei servizi idrici disciplinato dalla parte terza del Decreto Legislativo.

Il Decreto ha sostanzialmente recepito e approfondito i contenuti della *Legge Galli*: ha inserito un articolo dedicato alle Autorità d'ambito territoriali ottimali e altri che dettagliano nello specifico i contenuti del Piano d'ambito, richiamano le disposizioni dell'art.113 del D.Lgs.267/2000 allora vigenti sulla scelta della forma di gestione e le procedure di affidamento, disciplinano i poteri di controllo e sostitutivi, introducono il principio del recupero dei costi e il principio "chi inquina paga" tra quelli da tener presente ai fini della determinazione della tariffa del SII.

Tra le variazioni più significative apportate dai successivi provvedimenti di modifica del D.Lgs.152/2006 si menzionano quelle relative all'art.147 "Organizzazione territoriale del SII" in cui la parola unicità della gestione è stata sostituita con "unitarietà" della gestione e all'art.148 che, semplificato rispetto alla sua versione originaria, prevede che l'adesione alla gestione unica del SII sia facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero SII previo consenso della Autorità d'ambito competente.

## 5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

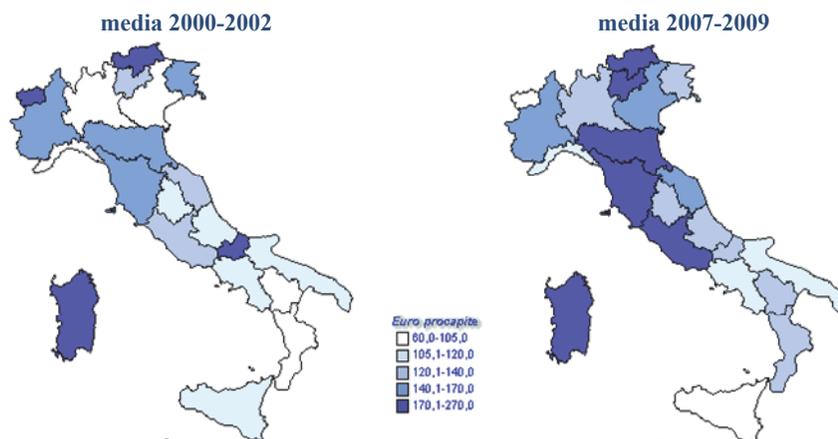
Dall'analisi dei dati di spesa pro capite destinata alla gestione del Servizio Idrico Integrato dall'intero SpA (cfr. Figura 5.1), si evidenzia, attraverso il confronto tra le medie dei due periodi, come in Emilia-Romagna la spesa pro capite passi da 155,24 euro nel periodo 2000-2002 a 174,29 euro nel periodo 2007-2009, incremento del 12,3 per cento non facilmente confrontabile con quello delle altre regioni.

In particolare la crescita media delle regioni del Nord nei periodi considerati, se calcolata al netto dell'Emilia-Romagna, risulta essere prossima al 7 per cento presentando una forte variabilità (dal -70 per cento al +73,6 per cento), fra le diverse regioni.

In realtà il tasso di crescita percentuale tra il 2000 e il 2009 dell'Emilia-Romagna è pari solamente al 2 per cento: da 169,58 euro pro capite del 2000 a 173,01 euro pro capite del 2009.

Osservando l'evoluzione nel decennio, dopo il verificarsi di un lieve calo nel 2001, la serie cresce raggiungendo un picco nel 2003 (210,90 euro pro capite) per poi ridiscendere verso valori simili a quelli di inizio periodo.

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



*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

Guardando alla suddivisione per tipologia di enti che, all'interno del SPA operano nel SII, si vede che gli attori principali sono i Comuni e le Società partecipate. La percentuale di spesa dei Comuni passa dal 12,2 per cento nel 2000 a 4,1 per cento nel 2009, con un valore medio dell'8,2 per cento nel decennio (pari a 15,4 euro pro capite a valori costanti 2000). Le Società partecipate nel 2000 presentano una percentuale di spesa del 52,8 per cento;

fino a tale anno continuano ad occuparsi del Servizio Idrico anche Consorzi, Aziende e Istituzioni che nel complesso controllano una quota pari al 33,6 per cento (complessivamente il settore dei SPL pesa per l'86,4 per cento).

Come già visto in precedenza, l'aumento nel numero di Società si verifica a partire dal 2001, anno in cui la quota della loro spesa è dell'86,9 per cento.

A partire poi dal 2001 la crescita della loro spesa risulta essere progressiva fino ad attestarsi al 93,6 per cento e pur risentendo del basso valore di inizio periodo la media del decennio è comunque dell'85,1 per cento (che equivale a un valore pro capite di 161,8); considerando i SPL nel loro complesso il valore del 2009 è del 94,6 per cento.

La Figura 5.2 visualizza in modo ancora più preciso questo fenomeno, mostrando l'andamento nel tempo della spesa per i vari livelli di governo.

Confrontando il grafico dell'Emilia-Romagna con quello relativo alle regioni del Nord si nota come nella Regione, la distanza tra la linea dei SPL e quella del comparto formato da Amministrazione Regionale e Locale, sia significativamente più marcata per l'intero periodo mentre l'andamento delle due linee è pressoché identico. Mediamente tale scarto è di circa 81 punti percentuali, arrivando addirittura a 90,3 punti nell'ultimo anno di rilevazione.

La spesa del comparto (AR e AL) nella Regione si attesta inizialmente su percentuali di circa il 12 per cento e a partire dal 2004 scende in modo piuttosto marcato passando dal 10,3 per cento al 4,3 per cento.

Nel Nord, invece, il comparto AR e AL nel 2000 assorbe in media ancora circa il 40 per cento della spesa, mentre i SPL sfiorano il 60 per cento e il gap comincia realmente ad allargarsi solo a partire dal 2003.

A fine periodo ai SPL è attribuibile l'83 per cento della spesa totale, di 22,6 punti superiore al dato del 2002, ma ancora 11,6 punti percentuali in meno rispetto all'Emilia-Romagna.

Le AR e AL del Nord nel 2009 presentano ancora un valore percentuale del 16,4 per cento che corrisponde a quasi quattro volte il dato della regione.

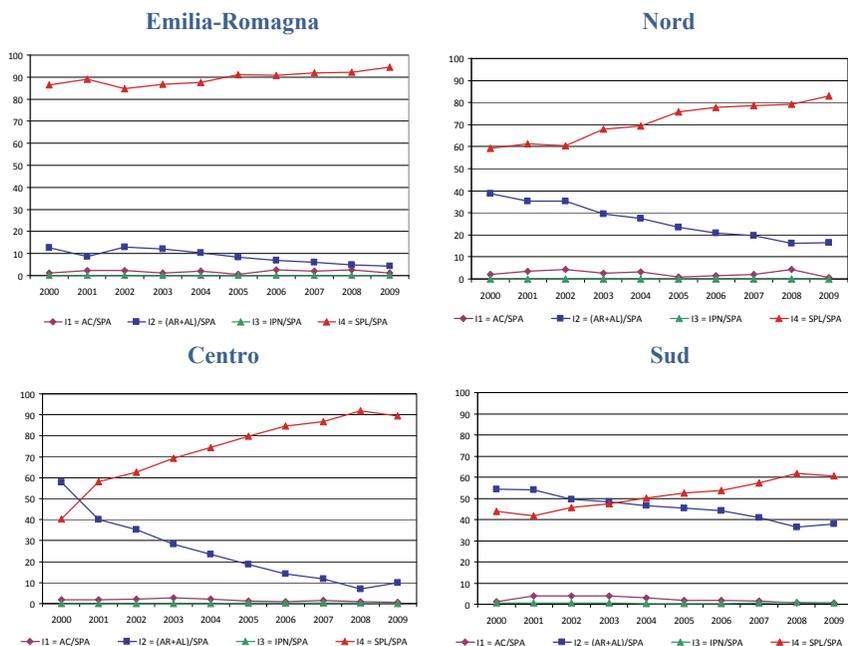
Nelle restanti macroaree la spesa dei SPL e quella del restante comparto locale presentano ancora la conformazione a forbice. Al Centro l'incrocio tra le linee avviene tra il 2000 ed il 2001; al costante crescere dei SPL che passano dal 40 all'89 per cento, corrisponde il costante calo del comparto AR e AL che dal 57,7 per cento scende fino al 10 per cento.

Nelle Regioni del Sud la spesa dei SPL comincia gradualmente a sostituire quella del comparto regionale e locale con maggiore ritardo e solo dal 2003; nel 2009 il divario a favore dei SPL è ancora di 22,8 punti percentuali con una spesa di AR e AL molto alta, pari al 37,9 per cento.

Data anche la particolarità del settore considerato le percentuali di spesa sostenute dall'AC e dalle IPN risultano essere trascurabili sia in Emilia-

Romagna che nelle altre aree del paese; va però sottolineato come sia al Nord che al Sud l'AC registri ad inizio periodo percentuali intorno al 4 per cento, valore che al Nord si ripresenta anche nel 2008.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Figura 5.3 confronta i flussi delle entrate derivanti dalla Vendita di beni e servizi dei SPL operanti nel settore e quelli che gli stessi ricevono come Trasferimenti dalla PA<sup>16</sup>. Poiché nel 2004-2006 il dato pubblicato in

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> La Banca dati CPT non dispone della distribuzione settoriale delle entrate. Per 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

Banca dati risente, per alcune aziende, di una non adeguata settorializzazione dei flussi di spesa (che determina una sovrastima della Vendita di beni e servizi del settore), si è operata, in sede di analisi, una modifica, sulla base di informazioni aggiuntive acquisite. La modifica comporta, per i tre anni indicati, una revisione al ribasso nella Vendita di beni e servizi che, in termini pro capite, è indicata nella Figura 5.3 dalla linea tratteggiata.

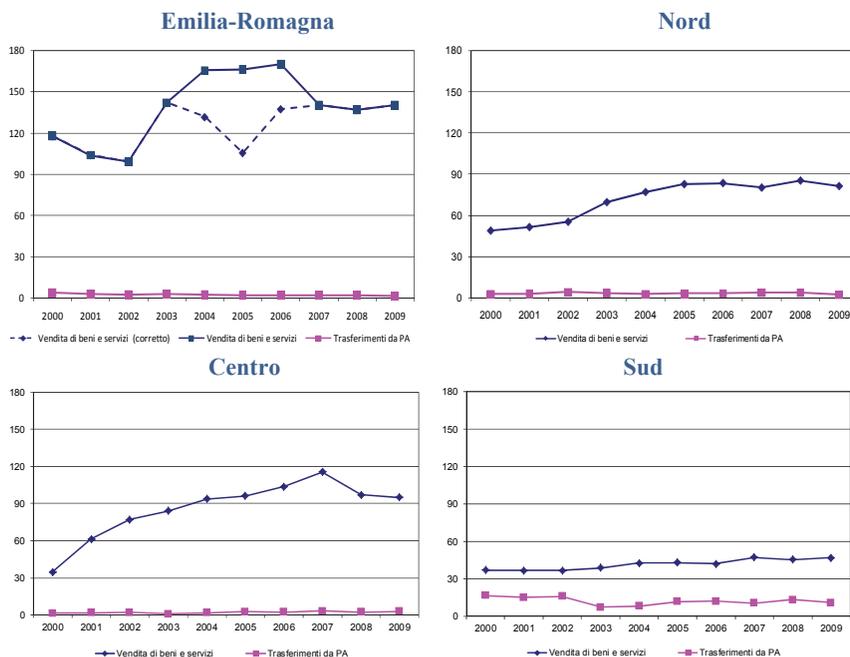
I Trasferimenti hanno una rilevanza piuttosto scarsa sia in regione che nel Nord e nel Centro. Solamente al Sud tali valori sono degni di nota: nel 2000 rappresentano il 44,3 per cento della Vendita di beni e servizi e il 30,7 per cento della sommatoria delle due tipologie di entrate in esame e quest'ultima percentuale scende al 18,5 per cento nel 2009. Nell'ultimo anno del periodo d'analisi sono 46,80 euro pro capite quelli derivanti dall'autofinanziamento degli enti e 10,65 euro pro capite le entrate che vengono assegnate dalla PA ai SPL operanti nel settore.

I dati pro capite dell'Emilia-Romagna riferiti alla Vendita di beni e servizi risultano molto più alti rispetto alle aree sin dal 2000. D'altra parte se è vero che le entrate, come ordine di grandezza, rispecchiano le spese e che la Vendita di beni e servizi ne rappresenta la parte più significativa, è normale che tali valori riferiti ai SPL siano particolarmente alti. Come infatti si è visto nella Figura precedente, la 5.2, la percentuale di spesa attribuibile ai SPL è nettamente più alta di quella delle altre regioni del Nord dove ancora una quota importante della spesa settoriale è sostenuta da AR e AL.

---

tramite una stima *ad hoc*, ipotizzando che, per i SPL, la distribuzione settoriale delle entrate segua quelle delle spese erogate dagli enti.

**Figura 5.3 - SPL - Evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA nel Servizio Idrico Integrato<sup>17</sup> (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Tra il 2000 e il 2009 nella regione la crescita è del 19,0 per cento pari a circa 22,40 euro pro capite, mentre al Nord è del 66,3 per cento (pari a circa 32,44 euro che portano il dato finale a 81,36 euro). In Emilia-Romagna già nel 2000 sono 117,75 gli euro pro capite ottenuti dalla Vendita di beni e servizi nel settore del Servizio Idrico Integrato contro i 48,92 incassati dalle regioni del Nord.

Va inoltre notato che tali flussi presentano una tendenza pressoché lineare per il Nord, mentre nella regione la linea che li rappresenta è piuttosto altalenante. Per una corretta interpretazione del dato rappresentato va ricordato che alla formazione del valore pro capite concorrono diverse grandezze (percentuali settoriali, deflatore del Pil e popolazione regionale) i cui andamenti vanno a correggere (positivamente o negativamente) il

<sup>17</sup> 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.

valore corrente delle entrate da Vendita di beni e servizi. Tra il 2004 e il 2005 si nota un calo nel dato delle Vendite di beni e Servizi che, non avendo ulteriori elementi di analisi, può spiegarsi in termini di una flessione dovuta alle cessazioni per fusione in importanti Gruppi già esistenti o che nascono in quel periodo. Va infatti ricordato che, dopo una riorganizzazione aziendale, quale quella derivante da fusioni ed incorporazioni, le imprese normalmente riprendono la piena operatività gestionale con un certo ritardo e solo a quel punto si potranno avere gli effetti in termini di flussi finanziari. Si noti la ripresa che si evidenzia tra il 2005 e il 2006 che risulta infatti principalmente spiegata dai notevoli incrementi nella Vendita di beni da parte di Società di primo piano come Hera SpA (+51 per cento) ed Enia SpA (+21 per cento)<sup>18</sup>.

Negli ultimi quattro anni i valori sono più stabili e nel 2009 il dato si attesta in Emilia-Romagna intorno ai 140 euro, il dato più alto in assoluto rispetto a tutte le aree.

In Emilia-Romagna esiste una rete idrografica piuttosto complessa con corsi d'acqua naturali di regime torrentizio che, nella parte di pianura, assumono connotati di forte artificialità strutturale, ed una rete di bonifica avente funzione di scolo e irrigua. Inoltre è presente un reticolo idrografico minore che negli anni passati è stato spesso soggetto a numerosi interventi a causa della crescente domanda di trasformazione urbanistica del territorio. Alla rete naturale si affianca quella di bonifica: valli che in epoche remote erano paludose e stabilmente allagate sono state progressivamente bonificate e prosciugate mediante un complesso sistema di controllo e di regimazione.

La rete di canali di bonifica ha una lunghezza totale di circa 18.500 km: circa 5.500 km sono rappresentati da canali esclusivamente di scolo, altri 8.500 km da canali promiscui con funzioni sia di scolo che irrigua, e i restanti 4.500 km sono rappresentati da canali esclusivamente irrigui.

La quota di acqua che rende necessaria la potabilizzazione risente delle caratteristiche idrogeologiche dei territori da cui viene raccolta; le acque sotterranee sono di migliore qualità e non richiedono interventi, mentre nelle acque superficiali è più comune che vengano riscontrate tracce di inquinamento antropico o di presenza naturale di sostanze tossiche rendendo quindi indispensabili interventi di potabilizzazione.

Le acque della Regione sono sottoposte a processi di potabilizzazioni prima di essere immesse nella rete acquedottistica in quanto, secondo dati

---

<sup>18</sup> I dati della Vendita di beni e servizi nella banca dati CPT rispondono a regole di riclassificazione dei bilanci determinate e condivise dai Nuclei Regionali, per cui possono differire dai valori presenti nei bilanci dei singoli enti.

2008, nel 58,3 per cento delle stazioni di monitoraggio delle acque sotterranee è segnalata la presenza di sostanze chimiche (come ferro, manganese, ione ammonio, cloruri, arsenico), che sono naturalmente presenti in diversi acquiferi profondi della regione a causa del contesto idrogeologico e della presenza di acque fossili. In altri casi (11,7 per cento nel 2008) invece le stazioni di monitoraggio hanno registrato la presenza di composti azotati, di solventi di origine industriale e di fitofarmaci dovuti all'utilizzo di fertilizzanti e pesticidi.

La Figura 5.4 mostra infatti che in Emilia-Romagna il rapporto tra acqua prelevata e potabilizzata è pari al 53,7 per cento ed è il più alto sia rispetto al Paese nel suo complesso sia rispetto alle altre aree analizzate.

La dipendenza della Regione dai prelievi di falda resta ancora abbastanza alta pur essendo in diminuzione in questi ultimi anni.

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

		Emilia-Romagna	Sud	Centro-Nord	Italia
Approvvigionamento idrico-potabile	Acqua potabilizzata (mc per abitante)	64,5	50,4	48,4	49,1
	Acqua prelevata (mc per abitante)	120,2	151,7	152,5	152,2
	Acqua potabilizzata/acqua prelevata (%)	53,7	33,2	31,7	32,2
Indicatori Obiettivi di Servizio	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (%)	76,0	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 (%)	67,3	53,1	58,4	56,5
Fognatura - Popolazione con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria (%)		58,8	50,6	49,3	49,8

Fonte: ISTAT- SIA

La politica di sviluppo regionale, in attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, attribuisce un ruolo chiave al miglioramento dei servizi essenziali, il CIPE, con la Delibera 82/2007, ha stanziato risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) da assegnare come premi alle Regioni del Mezzogiorno che conseguiranno gli obiettivi fissati per il miglioramento dei servizi essenziali in quattro ambiti strategici per le politiche di sviluppo regionale: Istruzione, Servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani, Gestione dei Rifiuti Urbani e Servizio Idrico Integrato.

La logica degli obiettivi da raggiungere è stata estesa anche alle altre regioni italiane in quanto i *target*:

- sono strategici per la politica di sviluppo regionale;
- vengono conseguiti attraverso una rilevante azione pubblica;
- sono di facile comprensione e condivisione per la società civile;

- rappresentano un miglioramento percepibile delle condizioni di vita dei cittadini;
- migliorano le condizioni di contesto per l'attività economica.

La percentuale di Acqua erogata rispetto al totale dell'Acqua immessa nella rete di distribuzione comunale (Indicatore S.10) misura l'efficienza della rete stessa: la percentuale del 76,0 per cento della regione è superiore a quella delle altre aree ed è superiore anche all'Obiettivo del 75,0 per cento previsto dalle Politiche di sviluppo regionale contenute nel QSN 2007-2013. La regione sta operando per raggiungere l'obiettivo di ridurre al minimo le perdite nella rete acquedottistica che in alcune Province (come Ferrara, Reggio Emilia e Parma) restano ancora piuttosto alte.

La stima degli abitanti equivalenti totali urbani rappresenta la capacità necessaria degli impianti di depurazione ed include gli abitanti residenti nel comune (con esclusione degli abitanti residenti in case sparse, raramente collegate alla rete fognaria), gli abitanti pendolari per motivo di studio o di lavoro (in entrata e in uscita dal comune per la quota di tempo trascorso), i pubblici esercizi alimentari e l'offerta turistica del comune.

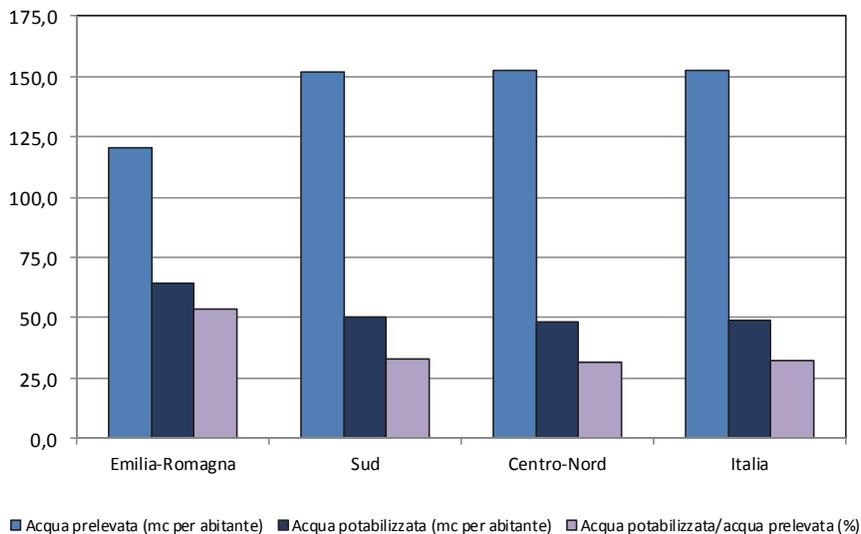
In tale stima è compresa anche la depurazione delle micro-attività economiche (unità locali industriali fino a 5 addetti), i cui reflui organici, imputabili principalmente alla lavorazione di prodotti alimentari, sono di norma convogliati nella rete fognaria urbana. Dalla stima delle necessità potenziali di depurazione urbana sono escluse tutte le unità locali industriali con oltre 5 addetti. La depurazione delle acque reflue è importante per prevenire l'inquinamento delle falde sotterranee, dei corpi idrici (fiumi, laghi e invasi) e delle acque marino-costiere e per garantire il benessere sanitario delle popolazioni.

La misurazione dell'indicatore in termini di abitanti equivalenti effettivi (Indicatore S.11) permette di ottenere la capacità effettivamente utilizzata.

Il valore percentuale della regione del 67,3 per cento è superiore ai valori delle altre aree e dell'Italia nel suo complesso e può essere spiegato dall'aumento della quota dei trattamenti terziari sulle acque reflue urbane e della frazione complessiva dei residenti i cui reflui vengono depurati che è cresciuta fino al 58,8 per cento, come indicato nella Figura 5.4.

La Figura 5.4.1 evidenzia, con un istogramma a barre, gli stessi dati dell'approvvigionamento idrico-potabile commentati con la Figura precedente per le diverse aree.

**Figura 5.4.1 - Servizio Idrico Integrato: approvvigionamento idrico-potabile (anno 2008)**



Fonte: ISTAT- SIA

In ragione della non adeguata settorializzazione dei flussi di spesa di alcune società, già segnalata nella Figura 5.3, le successive analisi (cfr. Figure 5.5 e 5.6) sono state opportunamente modificati evidenziando in rosso i valori rivisti relativi all'Emilia-Romagna ed è a questi che ci si riferisce nel commento dei dati.

La Figura 5.5 mette in relazione due variabili, fotografando la situazione in due momenti diversi. La prima variabile è rappresentata dalla spesa cumulata corrente mentre la seconda è un indice percentuale (così come riportato in nota) che esprime il grado di copertura del servizio di depurazione attraverso trattamento secondario e terziario.

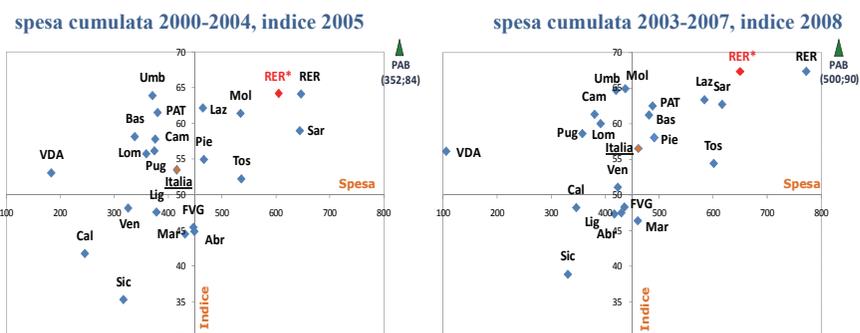
Tale indice prende dunque in considerazione gli abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione.

Per una migliore interpretazione è opportuno chiarire il concetto di trattamento. Negli impianti di depurazione sono possibili tre tipologie riguardanti le acque reflue:

- trattamento primario: un processo di tipo fisico utilizzato per la rimozione di parte delle sostanze organiche sedimentabili contenute nel liquame. Tale trattamento comprende la grigliatura, la sabbiatura, la sgrassatura, la sedimentazione primaria;

- trattamento secondario: un processo di tipo biologico utilizzato per la rimozione delle sostanze organiche sedimentabili e non sedimentabili contenute nel liquame. Tale trattamento comprende l'aerazione e la sedimentazione secondaria;
- trattamento terziario (o avanzato): realizzato sull'effluente in uscita dalla sedimentazione secondaria, permette di ottenere (attraverso tecniche speciali) un ulteriore affinamento del grado di depurazione.

**Figura 5.5 - Relazione tra la spesa corrente per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione<sup>19</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**



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

Sono qui considerati solo gli abitanti equivalenti civili pur se naturalmente la depurazione riguarda sia gli scarichi civili che quelli industriali. Dall'analisi dei dati si nota come la spesa corrente assorbita dal Servizio Idrico Integrato in Emilia-Romagna risulta essere piuttosto alta; alla fine del periodo 2000-2004 si sono infatti spesi 604,30 euro pro capite e 650,20 euro pro capite si sono spesi nel quadriennio 2003-2007. La percentuale di abitanti serviti da impianti di depurazione varia nei due periodi oggetto di rilevazione da 64 per cento a 67,3 per cento e risulta in entrambi i casi tra le quote più alte nel panorama nazionale. L'indice raggiunto dalla regione è di quasi nove punti superiore alla media delle regioni del Centro-Nord mentre risulta inferiore solo a quello della Provincia autonoma di Bolzano che però raggiunge un tale risultato grazie ad un livello di spesa più elevato di quello dell'Emilia-Romagna.

<sup>19</sup> Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione.

La combinazione dei valori dell'indice e della Spesa corrente cumulata, colloca la regione nel quadrante superiore destro in entrambi i periodi. In particolare, considerando i dati cumulati dei primi quattro anni, la spesa è inferiore a quella della regione Sardegna pur raggiungendo una quota di abitanti serviti maggiore. Nello stesso quadrante si collocano anche con combinazioni di valori più bassi regioni come il Molise e la Toscana.

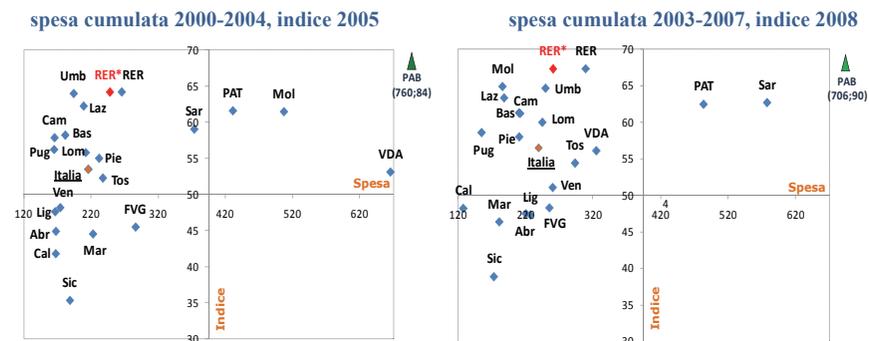
Nel secondo periodo la spesa pro capite in regione, come già detto, cresce. In particolare gli anni dal 2003 al 2007 sono caratterizzati dal potenziamento delle attività di importanti *multiutilities* (Hera SpA appena nata nel 2002, Enia SpA nata nel 2005) che si espandono sul territorio e investono nel settore. La spesa in Emilia-Romagna è da sempre particolarmente orientata alle politiche ambientali.

Si affacciano sul medesimo quadrante in questo stesso periodo altre realtà regionali come il Lazio, il Piemonte e la Provincia Autonoma di Trento. Anche l'Italia, da una posizione vicina all'incrocio degli assi, si sposta nel secondo quadriennio contemporaneamente a destra e in alto, con valori pari a 462,29 euro pro capite e una popolazione servita del 56,5 per cento.

Lo stesso tipo di analisi viene affrontato nella Figura 5.6 che a differenza della precedente prende in considerazione la spesa in conto capitale.

Se nel caso precedente a un'alta spesa corrente erano associate ottime percentuali di abitanti serviti in questa rappresentazione grafica la considerazione che si può fare è che, per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, le stesse quote di popolazione servita corrispondono a livelli di spesa in conto capitale che restano inferiori alla media (247,70 euro per il primo periodo e 260,50 nel secondo corrispondenti ad un +5,2 per cento).

**Figura 5.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione<sup>20</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**



<sup>20</sup> Cfr. nota alla Figura 5.5.

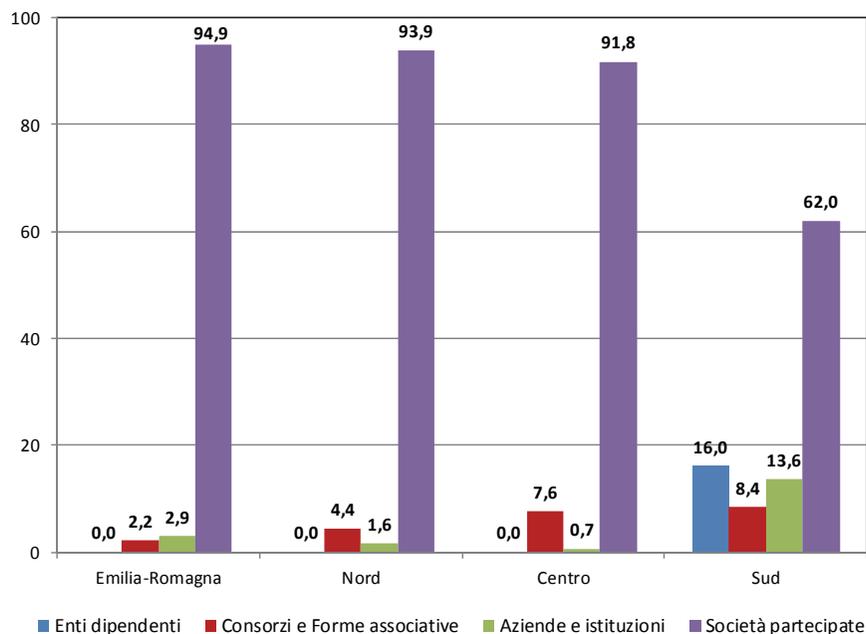
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali, ISTAT-SIA

Dal confronto tra i due quadrienni si nota come la regione sia riuscita a migliorare l'indice senza un aumento di spesa eccessivo per quanto riguarda gli investimenti negli impianti necessari alla gestione del SII.

In questo grafico la maggior parte dei punti che combinano spesa e servizio si raggruppano nei quadranti di sinistra. L'andamento generale tra i due periodi è quello di uno spostamento verso l'alto e a destra a significare una certa ottimizzazione nel dato della popolazione servita.

La Figura 5.7 illustra, all'interno della tipologia dei Soggetti Pubblici Locali, come si suddivide la spesa totale per categorie di enti. La distribuzione della spesa dei SPL si presenta nella regione alquanto simile a quella di Nord e Centro, soprattutto riguardo alle percentuali rilevate per le Società. Sia l'Emilia-Romagna che le due aree mostrano infatti valori di spesa attribuibili per più del 90 per cento alle Società partecipate. Per l'esattezza in regione l'impatto delle Società è fortissimo (94,9 per cento).

**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

Se in Emilia-Romagna la seconda categoria in termini di quota di spesa è rappresentata da Aziende e istituzioni (2,9 per cento), nel Nord e nel

Centro sono invece i Consorzi e forme associative (4,4 per cento al Nord, 7,6 per cento al Centro) a registrare le quote di spesa più apprezzabili.

Come è possibile evincere dalla Figura 5.8, i Consorzi e le forme associative in Emilia-Romagna sono senz'altro più numerosi rispetto alle Aziende nell'arco del decennio, ma la loro spesa è minore anche in considerazione del fatto che fanno parte di questo aggregato soprattutto le Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale, denominate, prima della L.R.10/2010, Agenzie d'ambito, che presentano spese di bassa entità essendo orientate, secondo quanto prevedono le leggi nazionali e regionali, verso l'indirizzo, il monitoraggio e il controllo di gestione nei settori delle risorse idriche e dei rifiuti solidi urbani.

Il Sud si discosta dal modello di composizione della spesa individuato per Nord e Centro. Nel Sud la spesa destinata al Servizio Idrico Integrato è assorbita ancora per il 16 per cento dagli enti dipendenti, per il 13,6 per cento dalle aziende e istituzioni e per l'8,4 per cento dai Consorzi.

Analizzando le serie nel decennio emerge come in Emilia-Romagna da una ripartizione della spesa, nel 2000, equamente distribuita tra categorie di SPL, si passi già dall'anno seguente a un forte aumento dei tassi di spesa da parte delle Società. Tale fenomeno, già citato nel Capitolo 3, evidenzia come ciò che è vero per la spesa totale complessiva, lo è anche per la spesa settoriale relativa al SII.

Mentre nel 2000 si occupano ancora di acqua e depurazione, sia Aziende che Consorzi, con percentuali di spesa del tutto ragguardevoli (21,6 per cento e 17,3 per cento), nel 2001, anno di svolta, queste stesse due categorie perdono importanza e arrivano a totalizzare, sommate insieme, solamente un 2,5 per cento. Dal 2003 in poi la quota di spesa gestita dalle società nella regione si stabilizza e si aggira sempre intorno al 99 per cento. Al Nord si parte da un valore di spesa delle società più alto nel 2000. Se nella Figura 5.7 si considerassero le medie partendo dal 2001, in Emilia-Romagna tale categoria farebbe segnare un 98,6 per cento trainando anche l'aumento del Nord che arriverebbe al 95,8 per cento.

Se la Figura 5.7 fotografa le categorie di enti in base alla spesa media, la Figura 5.8 mostra la loro evoluzione in termini di numerosità.

**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 sub-regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	8	7	11	12	11	11	11	11	10	10
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	2	1	1	1	1					
		Aziende consortili di province e/o comuni	6	3	2	1	1	2	2	2	2	2
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	19	24	20	24	29	30	31	30	30	32
Totale complessivo			35	35	34	38	42	43	44	43	42	44

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nel 2000 i Consorzi e forme associative che operano nel settore sono otto, ovvero la totalità dei casi di Consorzi di Enti locali<sup>21</sup>.

Dal 2001 nascono le prime AATO, a Ravenna e a Rimini e nel 2003 alle nove AATO presenti in ogni provincia si affiancano ormai solamente tre piccoli consorzi. La composizione delle tipologie ha dunque un aspetto completamente differente. Nel frattempo infatti i due importanti consorzi sopra citati si sono trasformati in società di capitali. Nell'ultimo anno di rilevazione l'universo dei consorzi e delle forme associative è formato dalle nove AATO e da un unico consorzio presente nella Val Nure.

Il fenomeno della societizzazione riguarda anche la categoria delle Aziende e istituzioni. Nel 2000 sono attive sul territorio due realtà tra le Aziende speciali e municipalizzate: Area di Ravenna e ASM Azienda Servizi Municipalizzati di Piacenza. Tra le peculiarità di questo aggregato, emerge quindi come nell'ambito della gestione del Servizio Idrico Integrato sia presente (e solo per il 2000) una sola azienda municipalizzata, a testimonianza di una forma giuridica che già dalla fine degli anni Novanta viene abbandonata in favore di altre tipologie.

Già dall'anno successivo, infatti, entrambi gli enti sopra citati subiranno trasformazioni nella forma giuridica: il primo diviene Area SpA e il secondo diviene Tesa SpA. Dal 2001 l'unica azienda speciale attiva è la nuova nata AST di Toano (Re) che sopravvivrà fino al 2004, per poi divenire anch'essa una Società a responsabilità limitata.

Per quanto riguarda le Aziende consortili, da sei operative ad inizio periodo<sup>22</sup> si riducono a due sole unità nel 2009. A rimanere sul territorio sono solo Con Ami e l'Azienda consortile servizi Val d'Arda.

<sup>21</sup> Le due realtà più importanti per ammontare di spesa sono il consorzio Agac di Reggio Emilia e il consorzio Aimag di Mirandola, mentre gli altri enti servono zone più circoscritte della regione e con spesa di minore entità.

Il fenomeno contrario si verifica esaminando la categoria delle società. Nel 2000 la numerosità è pari a diciannove realtà che operano, tra gli altri, anche nel settore del Servizio Idrico Integrato.

Non ha ancora avuto inizio il processo di fusioni e accorpamenti che daranno origine alle *multiutilities* e tra le società più importanti si può segnalare ancora la presenza di Meta SpA di Modena, Amps SpA di Parma e Seabo SpA di Bologna.

Ad avvalorare la tesi della forte societarizzazione in atto nel decennio c'è il fatto che la numerosità delle Società è in crescita nonostante la fusione di diverse realtà in Gruppi societari. Si assiste dunque alle trasformazioni di aziende e consorzi ma anche alla nascita di altri enti sotto forma di SpA e srl tra cui si segnalano società patrimoniali attivate dai comuni che hanno il compito di gestire i servizi all'interno dei loro territori.

Nel 2009 esistono in regione trentadue società che si occupano del SII con modalità e ammontare di spesa diversi. Tra gli enti più importanti per numero di abitanti serviti e quindi anche per spese sostenute spiccano sicuramente Hera SpA di Bologna ed Enia SpA di Parma che da sole assorbono oltre il 70 per cento della spesa totale della categoria e di cui si tratterà nel capitolo successivo.

Dall'esame dell'andamento della spesa delle diverse categorie di enti emerge che, a prezzi correnti, i consorzi subiscono un crollo da circa 100 a 2,94 milioni di euro (-97 per cento) nel periodo 2000-2009.

Le Aziende e istituzioni vedono a loro volta un calo da circa 125 a circa 7 milioni di euro (-94 per cento), mentre la spesa delle Società cresce da 354,20 a 883,01 milioni di euro (+149 per cento).

Complessivamente i SPL passano nel decennio da 35 a 44 unità, mentre la spesa da essi sostenuta passa da 597,36 a 892,97 milioni di euro (a valori correnti), con un incremento del 54,1 per cento.

---

<sup>22</sup> Da segnalare per livello di spesa: Team Lugo, Consorzio Acosea di Ferrara e Con Ami di Imola.

## 6. I principali gestori del servizio nella Regione

La titolarità del Servizio Idrico Integrato è di competenza dei Comuni e nel tempo è stata esercitata gestendo direttamente il servizio in economia o tramite le Aziende speciali e municipalizzate, Consorzi intercomunali o affidando a imprese pubbliche, pubblico-private o private.

Prima del 1994, anno di approvazione della *Legge Galli*, i principali gestori erano quelli illustrati nella Figura 6.0:

**Figura 6.0 - Principali gestori del Servizio Idrico Integrato fino al 1994**

Provincia di Bologna	
A.co.se.r	Consorzio di Enti locali
Provincia di Ferrara	
Consorzio acquedotto basso ferrarese	Consorzio di Enti locali
Consorzio Acosea	Consorzio di Enti locali (trasformata nel 2001 in SpA)
Provincia di Modena	
A.m.c.m.	Azienda municipalizzata
Consorzio Aimag	Consorzio di Enti locali (trasformato nel 2001 in SpA)
Provincia di Piacenza	
Consorzio acquedotto Val d'Arda	Consorzio di Enti locali
Consorzio acquedotto Val Nure	Consorzio di Enti locali
Provincia di Parma	
Consorzio parmense approvvigionamento acqua	Consorzio di Enti locali (trasformato nel 2002 in SpA)
Provincia di Reggio Emilia	
Consorzio Agac	Consorzio di Enti locali (trasformato nel 2001 in SpA)
Provincia di Ravenna	
Consorzio acque per le province di Forlì e Ravenna	Consorzio di Enti locali (trasformato in SpA nel 1994)
Provincia di Forlì-Cesena	
Consorzio acque per le province di Forlì e Ravenna	Consorzio di Enti locali (trasformato in SpA nel 1994)
Consorzio Cis (Consorzio Intercomunale Servizi)	Trasformato in SpA nel 1999 con denominazione CIS SpA
Provincia di Rimini	
Consorzio acquedotto Valle del Conca	Consorzio di Enti locali
Consorzio potenziamento acquedotti	Consorzio di Enti locali (trasformato nel 1995 in SpA)

Fonte: Elaborazioni Nucleo Regionale Conti Pubblici Territoriali

La *Legge Galli*, come già precisato nei precedenti paragrafi, è il primo provvedimento legislativo in materia di acque a delineare una disciplina organica sul piano della tutela ma soprattutto della gestione dei servizi idrici prevedendo, tra le altre cose:

- la definizione delle forme e modi di cooperazione tra gli Enti locali ricadenti nel medesimo Ambito Territoriale Ottimale (ATO), aventi il compito di organizzare il servizio idrico integrato, assegnare la gestione del servizio, vigilare e controllare sull'attività di gestione e determinare le tariffe per l'erogazione dei servizi idrici;
- la predisposizione da parte delle predette forme di cooperazione di un programma degli interventi accompagnato dal connesso modello gestionale e organizzativo e da un piano finanziario contenente

- l'indicazione delle risorse disponibili, quelle da reperire nonché i proventi da tariffa;
- l'organizzazione del settore idrico improntata a criteri di economicità, efficienza ed efficacia.

In attuazione della *Legge Galli*, la regione ha approvato la L.R.5/1999 con la quale sono stati delimitati gli ATO coincidenti con i confini amministrativi provinciali, definito il regime transitorio per le gestioni esistenti e individuate le scadenze delle relative concessioni (prevedendo una salvaguardia di tre, cinque o dieci anni a seconda dei casi).

Con successivo provvedimento sono state definite le linee guida per l'organizzazione e la gestione del SII, prevedendo inoltre la possibilità di essere svolto dal gestore anche a mezzo di Società Operative.

La Figura 6.0.1 mostra i gestori attivi prima dell'introduzione della L.R.25/1999.

**Figura 6.0.1 - Principali gestori del Servizio Idrico Integrato prima dell'introduzione della L.R.25/1999**

Provincia	Denominazione sociale	Provincia	Denominazione sociale
Piacenza	Tesa SpA	Ferrara	Cadf SpA
	Azienda Consortile Servizi Val d'Arda		Acosea SpA
	Consorzio Acquedotto Val Nure		Comune di Comacchio
Parma	Amps SpA	Ravenna	Amf SpA
	Ascaa SpA		Ami SpA
	Montagna 2000 SpA		Area SpA
	San Donnino Srl		Team SpA
Reggio Emilia	Salso Servizi Srl	Forlì - Cesena	Azienda Servizi Cesenatico SpA
	Agac SpA		Amga SpA
Modena	Ast - Azienda Servizi Toano Srl		Aura SpA
	Meta SpA		Cis SpA
	Aimag SpA		Romagna Acque SpA
	Sat SpA	Amir SpA	
Bologna	Sorgea Srl	Rimini	Sis SpA
	Seabo SpA		
	Ami SpA		
	Sorgea Srl		

Fonte: Elaborazioni Nucleo Regionale Conti Pubblici Territoriali

I gestori attivi dopo l'introduzione della L.R.25/1999 e attualmente esistenti, in riferimento ad ogni ATO, sono infine illustrati nella Figura 6.0.2.

**Figura 6.02 Principali gestori del Servizio Idrico Integrato dopo l'introduzione della L.R.25/1999**

<b>ATO 1 - PIACENZA</b>	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Tesa SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Enia SpA (fusione di Tesa SpA, Agac SpA di Reggio Emilia e Amps SpA di Parma) Iren SpA (fusione di Enia SpA e Iride SpA)
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Iren SpA
<b>ATO 2 - PARMA</b>	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Amps SpA Ascaa SpA Montagna 2000 Srl San Donnino Srl Salso Servizi SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Enia SpA (fusione di Tesa SpA, Agac SpA di Reggio Emilia e Amps SpA di Parma) Iren SpA (fusione di Enia SpA e Iride SpA) Emilambiente SpA (fusione del ramo idrico di San Donnino Srl e Ascaa SpA)
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Iren SpA Emilambiente SpA Montagna 2000 Srl Salso Servizi SpA
<b>ATO 3 - REGGIO EMILIA</b>	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Agac SpA A.s.t. Srl
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Enia SpA (fusione di Tesa SpA, Agac SpA di Reggio Emilia e Amps SpA di Parma) Iren SpA (fusione di Enia SpA e Iride SpA)
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Iren SpA A.s.t. Srl
<b>ATO 4 - MODENA</b>	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Aimag SpA Sorgea Srl Sat SpA Meta SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Hera SpA (SOT Hera Modena Srl) ha assorbito Meta SpA Hera SpA ha incorporato Sat SpA
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Hera SpA Aimag SpA Sorgea Acque Srl
<b>ATO 5 - BOLOGNA</b>	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Hera SpA Sorgea Acque Srl
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Hera SpA (SOT Hera Bologna Srl) ha assorbito Seabo Srl e Ami Srl Hera SpA (SOT Hera Imola Faenza Srl) ha assorbito Ami Imola Srl e Ami Faenza Srl
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Sorgea Acque Srl
<b>ATO 6 - FERRARA</b>	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Cadf SpA Acosea SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Cadf SpA (superata la gestione in economia per il Comune di Comacchio)
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Hera SpA Cadf SpA
<b>ATO 7 - RAVENNA</b>	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Amf SpA Ami SpA Area SpA Team SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Hera SpA (SOT Hera Ravenna Srl) ha assorbito Area SpA e Team SpA Hera SpA (SOT Hera Ravenna Srl) ha assorbito Ami SpA e Amf SpA
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Hera SpA
<b>ATO 8 - FORLÌ-CESENA</b>	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Aura SpA Cis SpA Asc Cesenatico SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Hera SpA (SOT Hera Forlì-Cesena Srl) ha assorbito Aura SpA, Cis SpA e Asc Cesenatico SpA che erano precedentemente confluite in Unica SpA
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Hera SpA
<b>ATO 9 - RIMINI</b>	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Sis SpA Amir SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Hera SpA (SOT Hera Rimini Srl) ha assorbito Amir SpA, Sis SpA insieme alle preesistenti Amia SpA e Geat SpA
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Hera SpA Romagna acque SpA (proprietaria assets e fornitore all'ingrosso)

Fonte: Elaborazioni Nucleo Regionale Conti Pubblici Territoriali

Meritano di essere analizzati sotto il profilo della loro evoluzione e peculiarità i seguenti soggetti: Romagna Acque SpA; Aimag SpA; Cadf SpA; Hera SpA; Enia SpA.

### **Romagna Acque SpA**

Fino al 1994 l'azienda si chiamava Consorzio Acque per le Province di Forlì e Ravenna e la sua forma giuridica era, quindi, quella di un consorzio di Enti locali. Nel 1994 il Consorzio Acque per le Province di Forlì e Ravenna prese il nome Romagna Acque e assunse la forma giuridica di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, ai sensi della lettera e), co.3 dell'art.22 della L.142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali.

Il vecchio Consorzio da Ente locale diventa a tutti gli effetti Società per Azioni, aperto quindi alla partecipazione di altri soggetti pubblici e privati. Nel 2004 prende avvio il progetto "Società delle Fonti", con il conferimento in Romagna Acque-Società delle Fonti della proprietà dei principali impianti di produzione dell'acqua potabile della Romagna. In tale occasione, in applicazione dell'art.14 co.4 della L.R.25/1999 le Agenzie d'Ambito di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini hanno deliberato di confermare, in capo a Romagna Acque la gestione del complesso acquedottistico della Romagna costituito dall'invaso di Ridracoli e dalla rete di adduzione primaria ad esso connessa.

Attualmente Romagna Acque è proprietaria di opere e sistemi di captazione, adduzione e distribuzione primaria di acqua ad uso potabile, realizzate e gestite sulla base delle concessioni di derivazione e prelievo; gestisce le opere idrauliche di sua proprietà per svolgere l'attività di produzione dell'acqua potabile in modo coordinato e eco-compatibile.

Sulla base della programmazione delle ex Agenzie d'Ambito (ora Autorità d'Ambito) attualmente, Romagna Acque fornisce circa 106 milioni di metri cubi di acqua annui al gestore del Servizio Idrico Integrato (Hera).

La fonte primaria di produzione idrica è la diga di Ridracoli, che a seconda delle annate idrologiche è in grado di soddisfare circa il 50 per cento del volume idrico; il restante fabbisogno viene coperto con le fonti locali del riminese (più che altro di falda), del ravennate (prevalentemente di superficie) e dell'area forlivese-cesenate (in prevalenza di falda).

Sono in corso di realizzazione numerosi interventi tra cui si segnalano, per la particolare rilevanza, le condotte di interconnessione dell'Acquedotto della Romagna con i nuovi impianti dell'area ravennate e il Nuovo Potabilizzatore della Standiana, che realizzerà un processo di potabilizzazione basato sull'ultrafiltrazione al fine di produrre acqua priva di sostanze in sospensione e batteriologicamente pura completato da una

filtrazione finale costituita da carboni attivi per un'ulteriore garanzia della qualità della risorsa idrica.

I ricavi totali di Romagna Acque del 2009 corrispondono a 34,6 milioni di euro per un totale di quasi 109 milioni di metri cubi di acqua venduta.

### **Aimag SpA**

Azienda Intercomunale Acqua e Gas nasce nel 1970 quale estensione di Aimag, municipalizzata del Comune di Mirandola costituita nel 1964.

In quegli anni i servizi pubblici locali potevano essere gestiti in economia, cioè direttamente dai comuni, in concessione a terzi (solitamente un'impresa privata) o a mezzo di un'azienda municipalizzata, comunale (di un unico comune) o consortile (di più comuni). È quest'ultimo modello il caso di Aimag che divenne nel corso degli anni settanta l'azienda per la gestione dei servizi acqua e gas di vari comuni.

Sulla base della legislazione allora vigente, l'azienda municipalizzata consortile (intercomunale) era il "braccio operativo" del consorzio di comuni che rappresentava la proprietà dell'azienda, cioè il Consorzio Intercomunale Acqua e Gas.

Il Consorzio fu costituito dai Comuni di Mirandola, San Felice, Cavezzo; nel 1971 aderirono i Comuni di San Prospero e Camposanto; via via nel tempo i Comuni di Medolla, Concordia, San Possidonio. Nel 1979, in seguito allo scioglimento di un altro consorzio, denominato Consorzio Acquedotto Bassa Pianura Modenese, aderirono al precedente consorzio i Comuni di Bastiglia e Bomporto.

Con la L.142/1990, la municipalizzata Aimag divenne così consorzio di Enti locali, un'unica entità giuridica che univa i ruoli, le attività e il patrimonio del Consorzio Intercomunale Acqua e Gas e di Aimag.

I Comuni, rappresentati nell'Assemblea dei Sindaci erano dieci, ma nel giro di sette anni raddoppiarono: il bacino si allargò a tutta l'area nord della provincia di Modena, raggiunse le zone dell'Oltrepo mantovano, e nel 1998 anche Carpi affidò i servizi pubblici ad Aimag.

A seguito dell'unificazione con il Consorzio Smaltimento Rifiuti (CSR) di Carpi nel 2000, ai servizi tradizionali si aggiunse l'igiene ambientale.

Dal 1° gennaio 2001 Aimag è Società per Azioni; i comuni in gestione sono diventati 21.

Nel 2007, a seguito di gara, Coseam SpA di Modena e Rieco srl diventano soci correlati di Aimag, rispettivamente nel Servizio Idrico Integrato e nella Gestione dei Rifiuti Urbani. La partecipazione dei soci correlati al capitale sociale di Aimag è rappresentata dalla titolarità di azioni correlate alla gestione del servizio con partecipazione per il 40 per cento ai risultati economici del settore di attività a cui le azioni si riferiscono.

Da novembre 2009 in Aimag SpA è entrato un nuovo socio, Hera spa, che detiene il 25 per cento della società.

Il totale del valore della produzione del Settore Idrico Integrato di Aimag nel 2009 è di 28,1 milioni di euro per un totale di 15,6 migliaia di metri cubi di acqua venduta.

### **Cadf SpA**

L'Azienda Cadf SpA è stata costituita il 21 agosto 2001 a seguito della trasformazione del Consorzio Acque Delta Ferrarese in Società per Azioni adeguando lo Statuto alle regole previste dall'Unione Europea per le Aziende Pubbliche *in house*.

Il Consorzio Acque Delta Ferrarese è stato costituito il 3 gennaio 1994 dalla fusione di due consorzi: il Consorzio Acquedotto Basso Ferrarese (CABF), formato da 8 Comuni (costituito nel maggio 1935) ed il Consorzio Intercomunale Acquedotto di Copparo (CIA), formato da 7 Comuni (costituito nel settembre 1924).

La gestione del Servizio Idrico Integrato (acquedotto, fognatura e depurazione) del Comune di Comacchio ha avuto inizio dal 1° gennaio 2004, mentre il Comune stesso è entrato nella compagine societaria il 3 febbraio 2004.

Nel dicembre 2004 l'Agenzia d'ambito per i servizi pubblici della Provincia di Ferrara ha confermato a Cadf SpA, per vent'anni, la gestione del Servizio Idrico Integrato nei Comuni di Berra, Codigoro, Comacchio, Copparo, Formignana, Goro, Jolanda di Savoia, Lagosanto, Massafiscaglia, Mesola, Migliarino, Migliaro, Ostellato, Ro Ferrarese e Tresigallo.

Le centrali di Ro Ferrarese e Serravalle provvedono al processo di potabilizzazione e l'immissione nella rete di distribuzione dell'acqua potabile destinata ai cittadini e alle aziende del territorio. Le centrali sono collegate da una condotta di grosso diametro che, attraverso interscambi, ottimizza l'utilizzo in funzione delle caratteristiche delle acque da potabilizzare, delle richieste dell'utenza e della necessità di preservare e tutelare le fonti di approvvigionamento così da garantire la continuità del servizio anche nel caso di eventuale indisponibilità temporanea di una delle fonti. I prelievi avvengono per il 49 per cento da falde profonde e per il 51 per cento dalle acque superficiali del fiume Po. Il quantitativo totale di acqua fatturato nel 2009 è di 10,6 milioni di metri cubi di per 68229 utenze servite ed un ricavo di 5,2 milioni di euro.

### **Hera SpA**

Hera nasce il 1° novembre 2002 dalla fusione di 12 imprese di servizi pubblici (Seabo Bologna, Amf Faenza, Ami Imola, Amia Rimini, Amir

Rimini, Area Ravenna, Asc Cesenatico, Geat Riccione, Sis San Giovanni in Marignano, Taularia Imola, Team Lugo e Unica Forli-Cesena) con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi al cittadino in settori fondamentali come l'energia, l'acqua e i servizi ambientali e di realizzare le significative sinergie ed efficienze rese possibili da tale operazione. Nel giugno 2003 è quotata in Borsa.

La storia di Hera è caratterizzata da un solido percorso di espansione: la crescita per linee esterne, attraverso fusioni e acquisizioni con altre *multiutility* è proseguita costantemente durante i primi tre anni di vita. Nel 2004, la fusione con Agea, azienda *multiutility* della confinante provincia di Ferrara, ha esteso i confini settentrionali del mercato servito e, a distanza di un anno, la fusione con Meta, ha ampliato il territorio servito sino a circa il 70 per cento della regione Emilia-Romagna, portando il Gruppo alla *leadership* di mercato nei principali business gestiti e creando opportunità ulteriori per raggiungere maggiore efficienza. Nella prima parte del 2006, il Gruppo Hera ha acquisito una partecipazione del 49,8 per cento nella *multiutility* di Pesaro Aspes Multiservizi e il 46,5 per cento di Sat SpA (*multiutility* operante nella provincia di Modena). Nel 2007 è stata approvata la fusione tra Aspes e Megas (Urbino), la nascita di Marche Multiservizi (partecipazione di Hera 41,8 per cento) e la fusione per incorporazione di Sat SpA.

Il Gruppo opera in 5 differenti settori e il portafoglio di business bilanciato permette di ridurre l'esposizione ai rischi, ai cambiamenti nello scenario e agli effetti climatici: rifiuti (raccolta, smaltimento e trattamento di rifiuti urbani e di rifiuti speciali. Hera possiede 72 impianti, dei quali 7 sono WTE ovvero termovalorizzatori), acqua (distribuzione e vendita di acqua, depurazione e trattamento delle acque reflue), gas (distribuzione e vendita), elettricità (distribuzione e vendita), altri servizi (teleriscaldamento e illuminazione pubblica).

I soci fondatori di Hera sono stati i 139 Comuni delle province di Bologna, Ravenna, Rimini e Forli-Cesena, che coprono un territorio dislocato da Bologna fino al mare Adriatico. Oggi i Comuni azionisti di Hera sono 183, e si trovano nelle province di Bologna, Ferrara, Modena, Ravenna, Forli-Cesena e nel Comune di Imola.

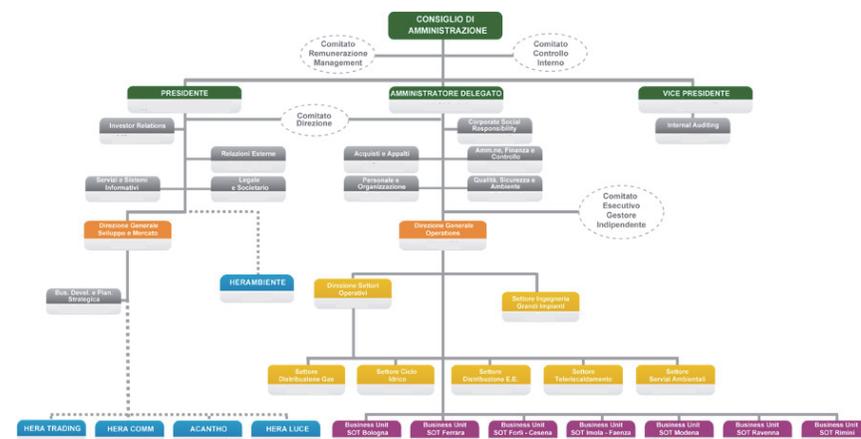
Le tappe significative della creazione del Gruppo Hera sono quindi:

- 2002: accordo tra i soci (definizione delle macrostrutture organizzative di gruppo, definizione del ruolo delle principali strutture - Holding e Società Operative); costituzione di Hera SpA e articolazione del Gruppo Hera;
- 2003: quotazione in borsa; acquisizione del 42 per cento di Agea Ferrara;

- 2004: acquisto del 100 per cento di Centro Ecologia Ambiente; acquisto del 15 per cento della Centrale di Sparanise (Calenia Energia); acquisto del 39 per cento della Centrale di Teverola (SET);
- 2005: nascita di Hera Ferrara Srl; fusione di Meta SpA di Modena;
- 2006: nascita di Hera Modena Srl; acquisto della rete di distribuzione elettrica nella provincia di Modena; fusione con Geat Distribuzione Gas di Riccione; acquisto fino al 49,79 per cento di Aspes, *multiutility* di Pesaro; acquisto del 46,5 per cento di SAT, *multiutility* di Sassuolo;
- 2007: fusione tra Aspes (Pesaro) e Megas (Urbino); nascita di Marche Multiservizi; approvata dal CdA la fusione con SAT SpA;
- 2008: acquisto del 100 per cento di Megas (Urbino); acquisto del 32 per cento di Tamarete Energia di Ortona (Chieti);
- 2009: la divisione Ambiente confluisce in Herambiente Srl; acquisto del 25 per cento di Aimag;
- 2010: accordo tra Hera ed Eiser Global Infrastructure Fund per il 20 per cento di Herambiente.

Il modello imprenditoriale e organizzativo del Gruppo Hera consente di coniugare il forte radicamento territoriale con la necessità di crescere in termini dimensionali per offrire servizi pubblici sempre più efficienti. La Figura 6.0.3 dà un'idea della complessità organizzativa del Gruppo.

**Figura 6.0.3 - Organigramma Gruppo Hera (anno 2010)**



Fonte: sito web Gruppo Hera SpA

La formula prescelta configura il gruppo come un polo aggregatore, ma anche come un sistema "aperto" all'ingresso di nuovi soci, che potranno assumere un ruolo significativo nelle funzioni direttive dell'impresa e

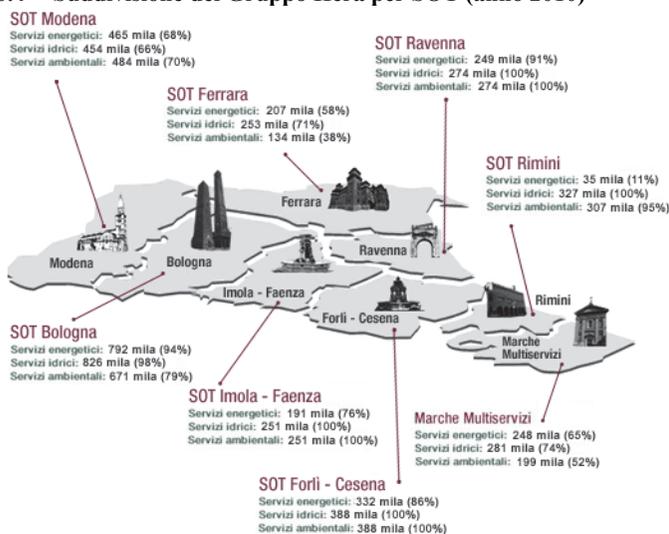
disporre, localmente, di una struttura operativa capace di interpretare e fornire risposte adeguate alle esigenze delle diverse realtà territoriali, aumentando le sinergie che scaturiscono dall'unione di società complementari. In questa direzione si collocano l'ingresso di Agea e Acosea – confluite in Hera dal 1° gennaio 2005, dando vita alla nuova società territoriale Hera Ferrara – e poi di Meta spa, con la costituzione di Hera Modena, operativa dal 1° gennaio 2006. Da gennaio 2008 anche l'azienda SAT SpA di Sassuolo è confluita nel Gruppo.

Il Gruppo Hera è dotato di una struttura a gruppo con una *holding* e 7 società di scopo (SOT); è un modello di impresa che concentra nella *holding* le strategie e le attività dalle quali è possibile ricavare economie di scala ed affida alle Società operative sul territorio il mantenimento e la riorganizzazione delle attività gestionali pratiche che richiedono un rapporto costante con i clienti e servizi efficienti.

Le Società Operative Territoriali rappresentano la memoria storica del Gruppo e i depositi di conoscenza tecnica e gestionale. Alle SOT competono la gestione dei servizi e del rapporto con la clientela, lo sviluppo delle relazioni con gli enti e le organizzazioni territoriali (Enti pubblici, organizzazioni industriali, 155 associazioni di categoria, ecc.) e il presidio delle relazioni con gli ATO per gli aspetti relativi a tariffe e investimenti.

Attualmente le SOT sono 7: Hera Bologna, Hera Ferrara, Hera Ravenna, Hera Rimini, Hera Modena, Hera Forlì-Cesena ed Hera Imola-Faenza.

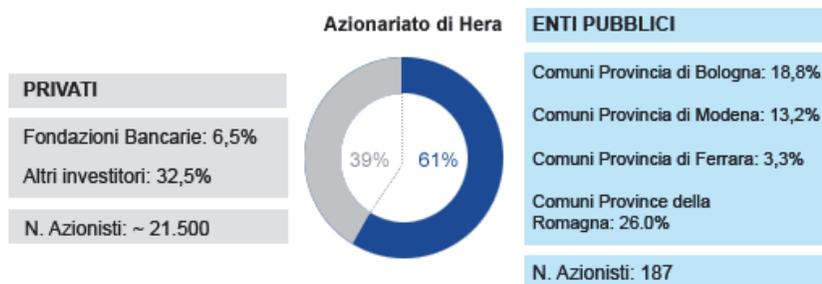
**Figura 6.0.4 - Suddivisione del Gruppo Hera per SOT (anno 2010)**



Fonte: sito web Gruppo Hera spa

L'azionariato del Gruppo Hera annovera, nel 2010, 187 azionisti pubblici, prevalentemente Comuni della regione, che detengono una quota complessiva pari a circa il 61,3 per cento del capitale sociale. È una caratteristica unica nel panorama delle utilities italiane e costituisce la base necessaria per garantire la stabilità degli organi sociali e l'efficacia nella gestione del Gruppo.

**Figura 6.0.5 - Azionariato del Gruppo Hera (anno 2010)**



Fonte: sito web Gruppo Hera spa

Nel 2009 Hera è stata la prima *multiutility* italiana del settore ambiente in termini di rifiuti raccolti e trattati (oltre 5.703 migliaia di tonnellate), la seconda nel settore idrico in termini di margine operativo lordo (142 milioni di euro nel 2010) e di volumi erogati (251 milioni di metri cubi di acqua), il quarto operatore italiano nel settore Gas in termini di vendita (2.914 milioni di metri cubi di gas) e l'ottavo operatore italiano nel settore energia elettrica in termini di quantità di energia venduta (7.744 GWh). Sempre con dati riferiti al 2009 i ricavi totali ottenuti dal settore idrico ammontano a 408,5 milioni di euro per 256,6 milioni di metri cubi di acqua venduta; altri dati rilevanti sono gli 834 impianti di depurazione e i 26.535 chilometri di reti di acquedotti.

### **Enia SpA (dal 2010 Iren SpA)**

Enia è nata nel gennaio 2005 dalla fusione per unione delle società (a loro volta ex aziende municipalizzate) di Reggio Emilia, Parma e Piacenza, rispettivamente Agac SpA Amps SpA e Tesa spa. In particolare la costituzione di Enia è frutto di una serie di operazioni che hanno portato le tre *local utility* emiliane, dapprima, a scorporare la proprietà degli *asset* idrici e, successivamente, a fondere per unione i rami delle attività scisse (ovvero la gestione e la proprietà di tutti i servizi esclusa la proprietà delle reti idriche) in un unico soggetto di nuova costituzione. Quindi Enia SpA è operativa principalmente nei settori a carattere energetico (gas ed

energia elettrica) ed ambientale (servizi idrici e di igiene ambientale) e ha raccolto in sé le esperienze di tre diverse aziende fortemente radicate sul territorio, favorite da una evidente “prossimità geografica”.

La monografia analizza dati finanziari fino all’anno 2009, allorché era ancora presente la società Enia spa, ma si preferisce privilegiare nel presente capitolo un esame della situazione più aggiornata e riferita al nuovo soggetto Iren SpA.

Iren SpA è nata il 1° luglio 2010 dalla fusione tra Iride, la Società che nel 2006 aveva riunito Aem Torino ed Amga Genova, ed Enia, l’Azienda nata nel 2005 dall’unione tra Agac Reggio Emilia, Amps Parma e Tesa Piacenza e quotata in Borsa nell’estate del 2007.

### **Parma**

Nel 1971 Ametag (Azienda Municipalizzata Elettricità Trasporti Acqua Gas) che gestisce oltre ai servizi di elettricità, gas, acqua e trasporti urbani, anche i servizi di igiene ambientale trasferisce quest’ultimi ad Amnu (Azienda Municipale Nettezza Urbana) e i servizi di trasporto alla Tep. Successivamente Ametag assume la denominazione di Amps (Azienda Municipalizzata Pubblici Servizi).

Nel 1999 Amps, trasformata in società per azioni, acquisisce da Amnu il ramo d’azienda dei servizi di fognatura e depurazione delle acque, oltre che la gestione delle attività di raccolta, spazzamento e trasporto rifiuti.

Nel 2002 Amps costituisce Amps Energie cui affida, in ossequio al *Decreto Letta*, le attività di vendita del gas e, nell’anno successivo, costituisce Amps Ambiente per la gestione dei servizi di igiene ambientale e del verde urbano.

Nel 2003, Medio Credito Centrale, Credito Emiliano, Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza e Banca Popolare dell’ Emilia-Romagna - in virtù di un portage finanziario con Agac teso a favorire la futura aggregazione di Agac, Amps e Tesa - acquistano da Edizione Holding e da San Paolo IMI il 34,64 per cento del capitale sociale di AMPS.

### **Reggio Emilia**

Il 1° gennaio 1974 i Comuni della Provincia di Reggio Emilia costituiscono il Ciga (Consorzio Intercomunale Gas Acqua) avente come scopo, mediante l’Azienda Consorziale Agac, l’esercizio dei servizi di produzione, acquisizione e distribuzione del gas e distribuzione dell’acqua per usi civili, usi industriali, artigianali e agricoli.

Negli anni Ottanta l’attività di Agac si concentra nell’estensione dei servizi di base gas e acqua, nello sviluppo della depurazione e nella diversificazione dei servizi di teleriscaldamento e cogenerazione.

Nel 1993 i 45 Comuni della Provincia di Reggio Emilia costituiscono Agac, Consorzio per la gestione di servizi energetici e ambientali che nel 1996 acquista l'ACIA (Azienda Consorziale Igiene Ambientale) iniziando a gestire anche il ciclo completo dei rifiuti.

Nel febbraio 2001 Agac diventa società per azioni a totale capitale pubblico locale e nel 2002 costituisce Blumet in ossequio alle previsioni del *Decreto Letta* in tema di separazione dell'attività di vendita da quella di distribuzione del gas.

### **Piacenza**

Tesa nasce nel 1972 a Piacenza con la denominazione di Amnu (Azienda Municipalizzata Nettezza Urbana) per svolgere servizi di: raccolta dei rifiuti solidi urbani, spazzamento stradale, sgombero della neve e gestione della discarica localizzata nell'area di Borgotrebbia.

Amnu assume la gestione dell'acquedotto comunale di Piacenza nel 1975 e dell'impianto di depurazione delle acque fognarie della città nel 1982; nel 1988, assume la denominazione di Azienda Servizi Municipalizzati (Asm).

Nel 1995 Asm diventa Azienda Speciale del Comune di Piacenza, assumendo personalità giuridica e maggiore autonomia imprenditoriale.

Nel 1996 Asm si impegna nella costruzione di un impianto di termovalorizzazione dei rifiuti ed estende il proprio raggio di azione territoriale sia la Gestione dei Rifiuti Urbani che il Servizio Idrico Integrato.

Successivamente alla trasformazione in Società per Azioni, avvenuta nel dicembre 2000 e all'assunzione della denominazione Tesa Piacenza, il Comune di Piacenza cede una quota pari al 40 per cento del capitale di Tesa a Camuzzi-Gazometri, che a sua volta, nel 2003, cede il pacchetto azionario ad Agac.

In seguito, Tesa sviluppa ulteriormente i propri interventi nel Servizio Idrico Integrato, sino a raggiungere la gestione complessiva nell'intero Ambito della Provincia di Piacenza.

Nel 2002 Tesa costituisce Tesa Energia in ossequio al *Decreto Letta* in tema di separazione delle attività di distribuzione e vendita del gas.

Iren SpA opera nei settori dell'energia elettrica (produzione, distribuzione e vendita), dell'energia termica per teleriscaldamento (produzione e vendita), del gas (distribuzione e vendita), della gestione dei Servizi Idrici Integrati, della GRU e dei servizi per le Pubbliche Amministrazioni.

La Società è strutturata in una *holding* industriale con sede direzionale a Reggio Emilia cui fanno capo le attività strategiche, di sviluppo, coordinamento e controllo e cinque Società Operative che garantiscono il coordinamento e lo sviluppo delle linee di *business* che sono:

- Iren Energia nella produzione di energia elettrica e termica e dei servizi tecnologici;
- Iren Mercato nella vendita di energia elettrica, gas e teleriscaldamento;
- Iren Ambiente nella progettazione e gestione degli impianti di trattamento e smaltimento rifiuti oltre che nella gestione degli impianti di produzione di teleriscaldamento in territorio emiliano;
- Iren Emilia nel settore gas, nella raccolta dei rifiuti, nell'igiene ambientale e nella gestione dei servizi locali;
- Iren Acqua Gas nel Servizio Idrico Integrato.

Iren Acqua Gas è la società del Gruppo Iren che si occupa della gestione dei servizi pubblici di distribuzione gas e dei servizi idrici: con 13.900 chilometri di reti acquedottistiche, 7.900 km di reti fognarie e 813 impianti di depurazione, il Gruppo serve più di 2.400.000 abitanti.

Iren Emilia è la società del Gruppo Iren attiva nel settore della distribuzione del gas metano, della raccolta rifiuti e dell'igiene ambientale e coordina l'attività delle società territoriali dell'Emilia-Romagna per la gestione operativa del ciclo idrico integrato, delle reti elettriche e del teleriscaldamento: nelle province di Parma, Piacenza e Reggio Emilia, Iren Emilia gestisce oltre 5.600 chilometri di rete del gas in 71 comuni delle province, effettua i servizi di igiene ambientale per 111 comuni e opera su oltre 11.400 chilometri di rete idrica a servizio di 110 comuni.

Le Società Operative Territoriali – Enia Parma Srl, Enia Piacenza Srl ed Enia Reggio Srl – rappresentano lo strumento operativo per coniugare le esigenze di sviluppo di Iren Emilia e di valorizzazione del territorio.

A questi presidi locali è affidata non solo la gestione operativa dei servizi, ma anche quelle attività in grado di concretizzare un rapporto di vicinanza tra Azienda e cittadini per assicurare un servizio efficiente e puntuale.

Le SOT sono inoltre chiamate a garantire la gestione dei rapporti di collaborazione con gli Enti, le Istituzioni e le Organizzazioni locali, e le attività di monitoraggio delle esigenze della clientela e del territorio attraverso una puntuale pianificazione degli interventi.

La Finanziaria Sviluppo Utilities (FSU) è controllata pariteticamente dal Comune di Torino e dal Comune di Genova i quali detengono il 100 per cento del capitale sociale.

Grazie ai propri importanti *asset* produttivi, agli investimenti realizzati, alla *leadership* conquistata in tutte le aree di *business* e al proprio radicamento territoriale, Iren è oggi il secondo Gruppo *multiutility* in Italia.

A livello nazionale il Gruppo Iren è un operatore:

- primo per volumetria tele riscaldata;
- quinto per volumi ceduti a Clienti finali nel settore del gas;

- sesto per volumi di energia elettricità venduti;
- terzo per quantità di rifiuti trattati;
- terzo per volumi di acqua venduta.

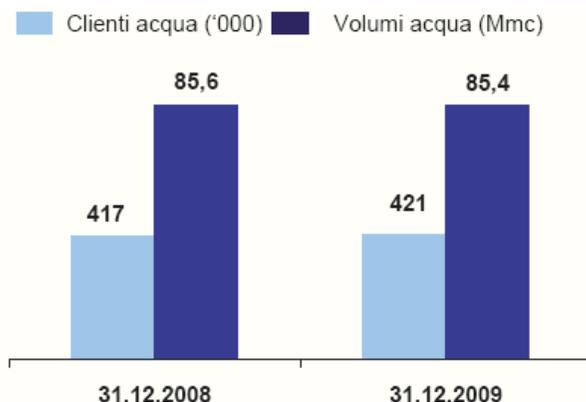
Nel Servizio Idrico Integrato il Gruppo Iren fornisce servizi di captazione e distribuzione dell'acqua, di gestione del sistema fognario e di depurazione delle acque reflue.

L'acqua fornita ai clienti dei territori di Piacenza, Parma e Reggio Emilia viene prelevata da falde acquifere, da sorgenti o da corsi d'acqua superficiali. Il Gruppo, dopo la captazione e gli eventuali trattamenti di potabilizzazione, immette le acque nel sistema acquedottistico, costituito da centrali idriche, impianti di disinfezione, serbatoi di accumulo e tubazioni tra loro connesse.

Il Servizio Idrico Integrato è gestito in 110 comuni, pari a circa il 70 per cento della popolazione residente nell'area, di cui la totalità della Provincia di Piacenza (48 su 48), 44 dei 45 comuni della Provincia di Reggio Emilia e 18 comuni della Provincia di Parma. Il SII è strutturato in 11.416 chilometri di rete di acquedotto, 6.075 chilometri di rete fognaria (1.222 km nella Provincia di Parma, 1.895 km nella provincia di Piacenza e 2.957 km nella Provincia di Reggio Emilia), 379 impianti di sollevamento delle acque reflue e 735 impianti di trattamento tra depuratori biologici e fosse *imhoff*.

Poiché la fusione per incorporazione di Enia in Iride è divenuta operativa dal 1° luglio 2010, i dati relativi al 2009 nel settore del SII sono da riferirsi alla sola Enia. In particolare la Società ha fatturato nel 2009 163,3 milioni di euro ed ha fornito complessivamente 85,4 milioni di metri cubi d'acqua a 421.000 clienti, rispetto al 2008 i volumi di acqua fornita sono rimasti sostanzialmente invariati e sono leggermente aumentati i clienti serviti.

**Figura 6.0.6 - Ciclo idrico del Gruppo Enia (anno 2009)**



Fonte: Allegati bilancio consolidato Enia 2009

La Figura 6.1 evidenzia come la spesa totale dei maggiori gestori del servizio in Regione sia crescente nel decennio; in particolare assume valori sempre maggiori la percentuale di partecipazione di queste società alla spesa totale del settore. Come già detto in precedenza il fenomeno della trasformazione in società dei principali operatori nel settore della fornitura di servizi pubblici in Regione, prende avvio a partire dal 2001 e diviene sempre più consistente dal 2002: la crescita dal 2001 al 2002 è di 37,6 punti percentuali. È proprio in questo anno che Hera SpA assume la sua forma giuridica definitiva. In realtà occorre considerare che le percentuali riferite soprattutto agli anni precedenti il 2005 vanno lette solamente a livello di dato statistico; la percentuale del 61,6 per cento nel 2004 non può chiaramente tenere conto del fatto che prima di Enia SpA operavano comunque quelle Società come Agac SpA Reggio Emilia, Amps SpA Parma e Tesa Piacenza SpA che la avrebbero poi costituita. Allo stesso modo nel 2001 la casella vuota di Hera SpA sottintende l'esistenza delle dodici imprese di servizi pubblici tra cui Seabo SpA di Bologna e altre realtà delle Province di Ravenna, Rimini e Forlì-Cesena che si sarebbero fuse decretando la nascita del Gruppo. Certo è che dal 2005 in poi il panorama dei gestori presenta una certa stabilità e i cinque soggetti principali rappresentano da soli, nella media 2005-2009, il 93,1 per cento del totale spesa nel settore.

**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
Romagna Acque SpA	5,35	9,09	4,17	7,29	6,45	7,08	11,32	6,36	7,82	8,67
Aimag SpA - Mirandola (MO)		4,23	4,13	9,35	8,02	10,07	12,78	12,21	11,88	13,92
C.A.D.F. SpA - Codigoro (FE)		4,47	4,02	3,93	3,24	4,16	4,25	4,41	4,78	4,26
Hera SpA - Bologna			53,94	64,13	72,00	65,00	84,37	86,20	83,11	88,25
Enia SpA						31,00	28,00	33,93	32,25	32,55
Totale	5,35	17,79	66,27	84,69	89,71	117,32	140,72	143,10	139,83	147,64
Percentuale sul totale Servizio Idrico Integrato	3,7%	16,6%	54,1%	48,7%	66,2%	88,0%	94,4%	92,7%	93,6%	96,5%

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

## **7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione**

Ai sensi delle disposizioni normative vigenti sia a livello nazionale che regionale, la gestione del Servizio Idrico Integrato deve essere effettuata perseguendo i seguenti obiettivi:

- superamento della frammentazione delle gestioni locali;
- raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione del SII e perseguimento di una gestione di tipo industriale secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità anche in relazione agli investimenti programmati;
- raggiungimento dei livelli minimi di servizio, soddisfacimento della domanda complessiva dell'utenza del SII e implementazione di forme di garanzia per i consumatori;
- conservazione e tutela dello stato quali-quantitativo delle risorse idriche e loro protezione e prevenzione dall'inquinamento;
- difesa, riproducibilità e utilizzo secondo criteri di sostenibilità e solidarietà della risorsa, a salvaguardia di aspettative e diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale;
- mantenimento e miglioramento delle caratteristiche qualitative delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano erogate a terzi mediante le reti di pubblico acquedotto, anche attraverso l'individuazione di aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano e l'applicazione della disciplina definita dalla normativa statale e regionale;
- implementazione di misure di risparmio idrico per l'eliminazione degli sprechi ed alla riduzione e razionalizzazione dei consumi sia in fase di utilizzo da parte dell'utenza sia in fase di adduzione e distribuzione della risorsa attraverso le reti acquedottistiche;
- riduzione delle perdite e miglioramento dell'efficienza delle reti acquedottistiche perseguendo, a livello di singolo Ambito Territoriale, l'obiettivo al 2016 di rendimento non inferiore all'80 per cento avendo come obiettivo a livello regionale il raggiungimento di un rendimento pari all'82 per cento;
- contenimento dei consumi idrici e perseguimento di un consumo medio regionale domestico di 150 l/ab/dd al 2016;
- riduzione dei prelievi dalle falde;
- implementazione di misure tese a incrementare il riciclo ed il riutilizzo della risorsa e delle acque reflue depurate;
- per agglomerati superiori a 2.000AE realizzazione di reti fognarie o adeguamento con trattamento appropriato degli scarichi esistenti

non depurati o depurati tramite sistema di trattamento non conforme alle disposizioni normative vigenti;

- adeguamento degli scarichi di acque reflue urbane non conformi rispetto alle normative vigenti al servizio di agglomerati tra 200AE e 2.000AE (entro il 2008) e inferiori a 200AE (entro il 2010);
- applicazione dei trattamenti più spinti del secondario per l'abbattimento del fosforo agli scarichi di acque reflue urbane degli agglomerati ricadenti nei bacini drenanti le aree sensibili con popolazione superiore a 10.000AE (entro il 31.12.2006 per agglomerati superiori a 100.000AE, entro il 31.12.2007 per gli agglomerati tra 10.000AE e 100.000AE);
- applicazione, entro il 2008, dei trattamenti più spinti del secondario per l'abbattimento dell'azoto agli scarichi di acque reflue urbane degli agglomerati ricadenti in aree sensibili e nei bacini drenanti ad esse afferenti con popolazione superiore a 100.000AE (entro il 31.12.2016 per agglomerati superiori a 20.000AE);
- applicazione della disinfezione e denitrificazione ai depuratori oltre i 10.000AE al 2008 se influenzano significativamente corpi idrici con prelievi idropotabili e della disinfezione estiva per i depuratori oltre 20.000AE nella fascia dei 10 km dalla costa per garantire il livello di balneazione;
- applicazione di sistemi delle acque di prima pioggia derivanti da agglomerati superiori a 20.000AE che recapitano direttamente o in prossimità di corpi idrici superficiali significativi al fine di consentire entro il 2008 e il 2016 la riduzione degli apporti di carico derivante dalle acque di prima pioggia rispettivamente di almeno il 25 per cento e il 50 per cento di quello derivante dalla superficie servita dal reticolo scolante. Al 2016 dovrà inoltre essere prevista la riduzione del 25 per cento dei carichi provenienti dagli agglomerati con popolazione compresa tra 10.000AE e 20.000AE;
- progressivo riuso a scopi irrigui entro il 2016 delle acque reflue recuperate derivanti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane individuati dal Piano regionale di Tutela delle acque in misura pari almeno al 50 per cento della potenzialità;
- attuazione di politiche dei prezzi dell'acqua idonee ad incentivare adeguatamente gli utenti nell'uso efficiente delle risorse idriche e a contribuire al raggiungimento e al mantenimento degli obiettivi di qualità ambientali stabiliti dalla normativa vigente, anche mediante un adeguato contributo al recupero dei costi del Servizio Idrico Integrato a carico dei vari settori di impiego dell'acqua.

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

### **8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione**

L'entrata in vigore del *Decreto Ronchi* ha rappresentato un'innovazione e un avanzamento verso l'adozione di una politica economica e ambientale dei rifiuti adeguata alle esigenze odierne; con esso si è ampliato notevolmente il campo di interesse delle politiche di regolazione pubbliche, affiancando ai temi dell'igiene urbana in senso stretto, il più vasto tema della protezione ambientale. Relativamente alla Gestione dei Rifiuti Urbani, definita come l'insieme delle attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura, il decreto "quadro" del 1997 introduce due importanti strumenti per la realizzazione degli obiettivi di riordino del settore:

- la definizione di ambiti territoriali (ATO) di dimensioni provinciali (salvo diversa disposizione stabilita da legge regionale) all'interno dei quali i Comuni, che effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa, devono organizzare la gestione stessa secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, assegnare la GRU e prevedere le relative forme di vigilanza e controllo;
- la sostituzione del precedente sistema di tassazione tramite l'istituzione di una tariffa attraverso la quale i Comuni devono provvedere alla integrale copertura dei costi di investimento e di esercizio della GRU.

Da segnalare, inoltre, l'introduzione obbligatoria di fasi di raccolta differenziata, secondo quote crescenti programmate, e la previsione della determinazione del coefficiente di correzione relativo al tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata, poiché il riutilizzo, il riciclo e il recupero dei rifiuti sono i nodi centrali della nuova disciplina.

Con il D.Lgs.152/2006 recante "Norme in materia ambientale" viene abrogato il *Decreto Ronchi* e il settore della Gestione dei Rifiuti disciplinato dalla parte quarta del Decreto Legislativo.

Tra le novità di rilievo introdotte da tale Decreto si segnalano le seguenti:

- la definizione di gestione integrata dei rifiuti urbani intesa come il complesso delle attività volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti, ivi compresa l'attività di spazzamento delle strade;
- la costituzione delle AATO alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze degli Enti locali in materia di gestione integrata dei

rifiuti ed alle quali è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti;

- l'individuazione delle attività che l'Autorità deve affidare per la gestione, la realizzazione e l'erogazione del servizio, comprensivo delle attività di gestione e realizzazione degli impianti e le attività di raccolta (anche differenziata), commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO;
- l'obbligo di aggiudicazione del servizio rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e disposizioni comunitarie.

In tema di gestione del ciclo integrato dei rifiuti occorre menzionare le recenti modifiche alla Parte IV del DLgs.152/2006 apportate dal D.Lgs.205/2010 di recepimento della nuova direttiva rifiuti 2008/98/CE: il nuovo decreto ha introdotto alcune novità fra le quali si segnalano quelle ritenute significative ai fini della GRU.

Nella definizione di Gestione dei Rifiuti Urbani, il riferimento esplicito al "controllo delle discariche dopo la chiusura" è stato sostituito da quello relativo agli "interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento".

Nella definizione di "raccolta", il riferimento al "raggruppamento" dei rifiuti viene sostituito da quello al "deposito" degli stessi, finalizzato al trasporto "in un impianto di trattamento" e viene, inoltre, ora esplicitamente compresa la gestione complessiva dei centri di raccolta.

Per quanto riguarda la Raccolta Differenziata, eliminato il riferimento agli "urbani", essa si configura quando un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e alla natura dello stesso, con il fine di uno specifico trattamento; non è più previsto lo specifico obbligo di raccogliere in modo separato la frazione organica umida; il "centro di raccolta" viene esplicitamente limitato ai rifiuti urbani.

Infine, per lo "spazzamento delle strade", da semplice "modalità di raccolta dei rifiuti su strada", il riferimento si allarga alle aree pubbliche e private ad uso pubblico, con esclusione esplicita delle attività di sgombero della neve.

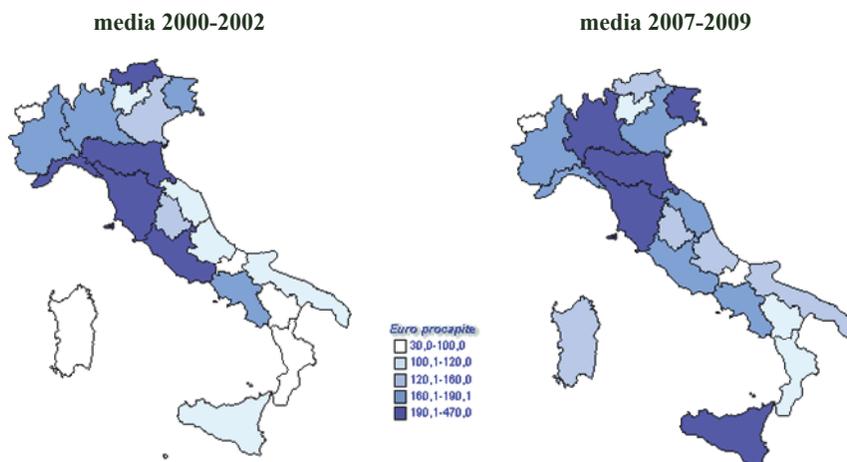
Inoltre, all'art.9 del D.Lgs.205/2010 (ex art.182-bis del D.Lgs.152/2006), è previsto che l'autosufficienza nell'ATO per lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi deve riguardare anche i rifiuti derivanti dal loro trattamento.

Lo stesso articolo richiede, inoltre, di consentire lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini al luogo di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

## 9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

La Figura 9.1 delinea la spesa totale per la Gestione dei Rifiuti Urbani nelle varie regioni nei due periodi che si collocano temporalmente all'inizio e alla fine del decennio in analisi. Dal confronto tra le due medie emerge che la Lombardia presenta la crescita maggiore: da 189,41 a 463,96 euro pro capite con un differenziale del 145,0 per cento. In aumento anche la spesa di Sicilia (+88,7 per cento), Sardegna (+60,5 per cento), Calabria (+51,6 per cento), Abruzzo (+50,1 per cento) e Marche (+47,2 per cento) seppure con valori assoluti di minor rilevanza. In controtendenza invece Valle d'Aosta (-41,4 per cento) e Provincia Autonoma di Bolzano (-33,9 per cento).

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



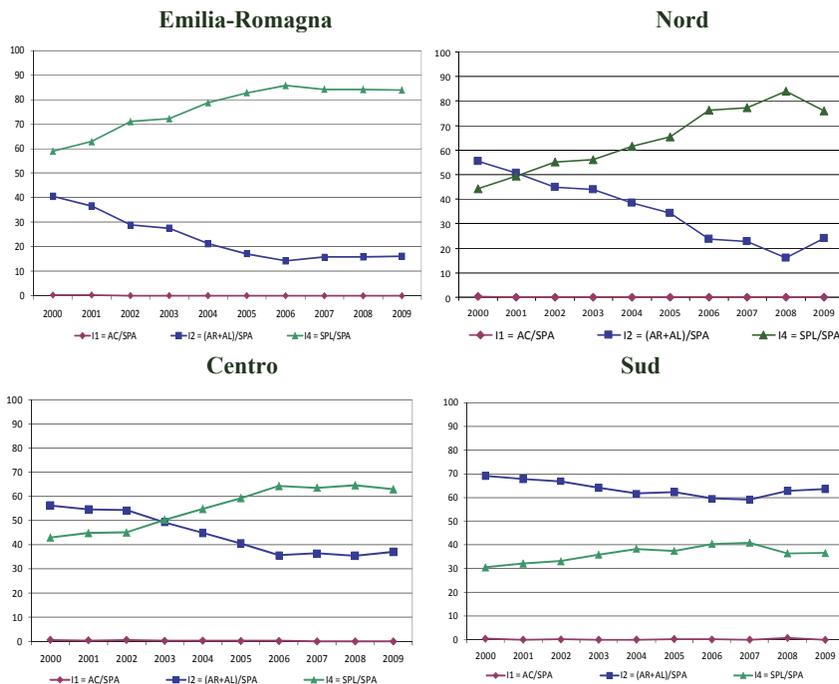
*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

In Emilia-Romagna nei primi tre anni la spesa pro capite media è pari a 224,33 euro, mentre negli ultimi anni (dal 2007 al 2009) sale di 20 euro portandosi a 244,54 euro. La differenza è del 9,0 per cento, che è il più basso incremento tra le regioni che presentano una spesa in aumento, pur restando seconda solo alla Lombardia con 290 euro. In linea di massima sono le regioni del Nord a presentare i dati medi più alti, con alcune eccezioni: il Veneto, che fa registrare una media nel periodo 2007-2009 pari a 161,26 euro pro capite, valore più basso di quello di Campania e Sicilia, pari rispettivamente a 185,66 e 210,95 euro pro capite.

Dall'analisi dei valori rilevati in Emilia-Romagna nel periodo 2000-2009 emerge, come già osservato nei Capitoli precedenti, un aumento della spesa esattamente nel periodo intermedio (2002-2005) in corrispondenza

del quale si sono avuti forti investimenti nel settore da parte di importanti Gruppi, che hanno allargato la loro attività comprendendo più Province e arrivando a gestire il servizio fuori dai confini regionali. Il dato massimo di spesa pro capite si riscontra nel 2003 ed è pari a 267,41 euro. Nella Figura 9.2 si riportano gli indicatori di decentramento di funzioni per la Gestione dei Rifiuti Urbani per l'Emilia-Romagna e le aree.

**Figura 9.2 - Indicatori di decentramento di funzioni per la Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; valori percentuali)<sup>23</sup>**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Rispetto alla Figura 5.2, che prendeva in considerazione il settore del Servizio Idrico Integrato, si nota come nel 2000 il valore percentuale di spesa sostenuta dalle Amministrazioni Regionali e Locali sia superiore di ben 28 punti. Il comparto AR e AL risulta essere ancora fortemente impegnato nel settore determinando una dinamica di decentramento di minore effetto e in ritardo rispetto al settore del Servizio Idrico Integrato.

<sup>23</sup> Cfr. nota Figura 5.2.

La Regione e gli Enti locali assorbono il 40,7 per cento della spesa, mentre i Soggetti Pubblici Locali pesano per il 59 per cento; l'AC fa rilevare valori irrilevanti in tutte le aree esaminate.

La distanza tra i due comparti più significativi cresce e il processo di decentramento è comunque visibile e degno di nota: la grafica mostra due linee che presentano una specularità quasi perfetta.

Dal 2000 al 2006 i SPL vedono la spesa crescere di 26,8 punti percentuali mentre le AR AL subiscono contestualmente un decremento di 26,5 punti. A partire dal 2006 si osserva una certa stabilità tanto che il differenziale, rimane pressoché invariato intorno ai 68 punti con una quota a favore dei SPL le dell'83,9 per cento.

Il progressivo affidamento di servizi nell'ambito dei rifiuti a soggetti più prossimi al territorio è in Emilia-Romagna assai più evidente che nelle altre regioni del Nord. In questa area, infatti, si è ancora in presenza di una forbice che va a risolversi in favore dei SPL solo dopo il 2001. Nel 2000 le AR e AL intervengono nella spesa di settore per oltre il 50 per cento (precisamente per il 55,3 per cento), mentre i SPL fanno registrare solo un 44,4 per cento.

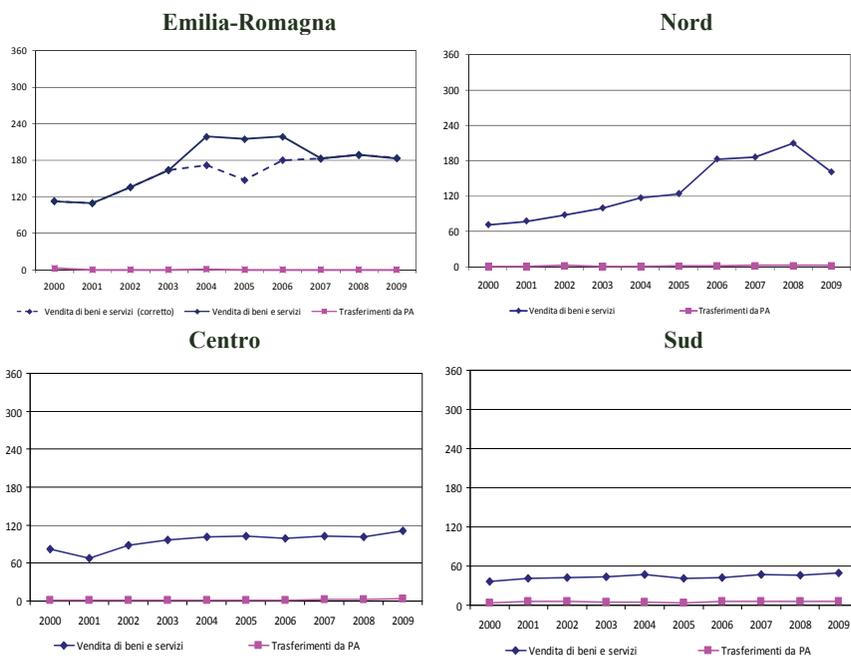
Successivamente il *gap* si allarga e nel momento di maggior distanza, nel 2008, i valori sono simili a quelli dell'Emilia-Romagna per poi riavvicinarsi nell'ultimo anno. Nel 2009, il differenziale tra SPL e le altre Amministrazioni nel Nord è di 52 punti percentuali.

Si noti come nel grafico relativo alle regioni del Centro l'incrocio tra le due curve, che attesta l'avvio del decentramento, avviene ancora con ulteriore ritardo. È solo dopo il 2003 che i SPL si portano al di sopra del 50 per cento di spesa e anche in questa area la situazione appare abbastanza stabilizzata dopo il 2006. Nel 2009 la composizione percentuale è a favore dei SPL con il 62,9 per cento contro un 37,1 per cento sostenuto da AR e AL. In questo caso sono ancora 13 i punti percentuali che distanziano il Centro dal Nord e quasi 21 quelli in meno rispetto all'Emilia-Romagna.

Il grafico relativo al Sud mostra una evidente situazione di decentramento non completato. Nel 2000 la spesa si suddivide tra AR e AL e SPL con percentuali rispettivamente del 69,0 per cento e 30,6 per cento. L'affidamento dei servizi a soggetti terzi sembra prima evolversi positivamente come visibile dalla progressiva convergenza delle linee, ma poi subisce una battuta d'arresto tanto che le due curve non si intersecano e dal 2007 la distanza torna a crescere. Nel 2009 i SPL si attestano sul 36,6 per cento, mentre la restante quota di spesa rimane interamente nelle mani di AR e AL.

La Figura 9.3 evidenzia il livello di autofinanziamento degli enti che fanno parte della categoria dei SPL nel settore della Gestione dei Rifiuti Urbani. Poiché negli anni 2004, 2005 e 2006 il dato pubblicato in banca dati, per alcune aziende, risente di una non adeguata settorializzazione dei flussi di spesa e questo ha determinato una sovrastima della Vendita di beni e servizi del settore, si è dovuta operare, in sede di analisi, una modifica. Tale modifica, operata sulla base di informazioni aggiuntive acquisite dalle aziende, sarà apportata anche in banca dati in occasione della prossima pubblicazione dei dati e comporterà, per i tre anni indicati, una revisione al ribasso del dato delle Vendite di beni e servizi, che in termini pro capite è indicata nella Figura 9.3 dalla linea tratteggiata.

**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)<sup>24</sup>**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Come si può notare la quota percentuale dei trasferimenti è estremamente bassa ovunque tranne che nelle regioni del Sud dove mediamente nel decennio fanno ancora registrare un 5 per cento. Al Nord e al Centro la

<sup>24</sup> Cfr. nota Figura 5.3.

stessa media è pari all'1,6 per cento mentre in Emilia-Romagna nonostante un valore iniziale nel 2000 al 2,8 per cento la media di periodo è ridotta ad un trascurabile 0,9 per cento.

Vale lo stesso discorso fatto in precedenza in occasione dell'analisi del Servizio Idrico Integrato, ovvero alto indice di indipendenza finanziaria da parte dei SPL nella regione, che si traduce già nel 2000 in una Vendita di beni e servizi pari a 113,10 euro pro capite. Lo stesso aggregato nel Nord è di 71,46 euro, al Centro è pari a 82,35 euro.

Le variazioni che intervengono tra inizio e fine decennio mostrano come in regione si verifichi un aumento dell'entrata pro capite del 61,9 per cento (dai 113,10 euro iniziali a 183,07 euro nel 2009) e vale, come nel caso del SII, la stessa ipotesi fatta relativa al calo del 2005.

Molto più sostenuta la crescita al Nord che per raggiungere il valore finale di 160,92 euro subisce un incremento del 125,2 per cento, nonostante il vistoso calo dell'ultimo anno.

Più modeste le dinamiche nel Centro e nel Sud, con differenziali tra il 2000 e il 2009 che si aggirano intorno al 36 per cento pur riferiti a valori assoluti differenti: se al Centro si passa da 82,35 a 111,53 euro pro capite, al Sud i valori di inizio e fine periodo sono rispettivamente di 36,21 e 49,93 euro pro capite e la variazione dal 2004 al 2009 è di soli 6 punti percentuali.

La produzione dei rifiuti è una delle problematiche ambientali che ha un'immediata influenza sulla vita quotidiana. La raccolta separata dei rifiuti permette di migliorare la fase successiva dello smaltimento, mediante un invio mirato agli impianti di recupero e/o riciclaggio, ma è di fondamentale importanza riuscire a ridurre a monte la produzione di rifiuti. La normativa europea in materia di rifiuti incentiva la progettazione ecologica dei prodotti, che permetta di produrre "beni sostenibili" sempre più riciclabili, riutilizzabili e privi, o quasi, di sostanze nocive.

I rifiuti urbani come definiti dal D.Lgs.152/2006, sono costituiti dai rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da luoghi adibiti a uso di civile abitazione; i rifiuti non pericolosi assimilati ai rifiuti domestici per qualità e quantità (come ad esempio quelli provenienti da esercizi commerciali, uffici eccetera); tutti i rifiuti giacenti sulle strade e aree pubbliche o sulle strade e aree private comunque soggette a uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi (come ad esempio giardini, parchi eccetera) e i rifiuti provenienti da attività cimiteriali.

Nella Figura 9.4 il primo degli indicatori riportati è espresso in chilogrammi per abitante ed è ottenuto rapportando il totale dei rifiuti urbani raccolti alla popolazione residente. L'Emilia-Romagna è la seconda produttrice di rifiuti in Italia (preceduta solo dalla Toscana),

tuttavia, come vedremo tra breve, riesce a ridurre l'impatto ecologico della massa di rifiuti che produce. La quantità di rifiuti pro capite prodotti in regione infatti è superiore sia alla media italiana che al valore medio del Centro-Nord nel suo complesso.

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

		Emilia-Romagna	Sud	Centro-Nord	Italia
Rifiuti urbani prodotti procapite (kg per abitante)		685,3	496,1	567,6	542,7
Rifiuti urbani trattati in impianti (tonnellate)	Compostaggio	323.556	325.639	2.327.323	2.652.962
	Trattamento Meccanico Biologico	812.457	2.750.101	5.642.320	8.392.421
	Incenerimento	706.736	432.327	3.704.709	4.137.036
	Discarica	1.185.751	7.862.183	9.254.840	17.117.023
Indicatori Obiettivi di Servizio	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg per abitante)	275,3	381,1	237,4	287,4
	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (%)	40,2	76,8	41,8	53,0
	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	42,7	14,7	38,0	30,6
	Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale (%)	38,4	9,2	42,6	30,7

Fonte: ISPRA

Occorre segnalare anche alcuni progetti finalizzati alla prevenzione e alla riduzione della produzione di rifiuti, presentati dalle Province tramite il Piano di Azione Ambientale, che agiscono a monte del ciclo dei rifiuti, ovvero prima che un bene o un materiale diventi rifiuto:

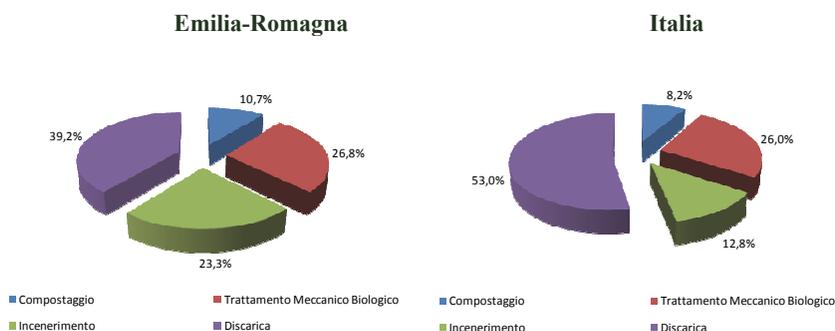
- Centro del riuso di Ferrara *Ex Macello*: questo progetto prevede la ristrutturazione di un ex macello per realizzare una sede a valenza provinciale, per associazioni, enti, cooperative che attiveranno nel centro stesso attività di recupero e vendita di beni e merci derivanti da operazioni di recupero, formazione e informazione ambientale. L'efficacia nasce dalla connessione ai Centri di raccolta rifiuti, che svolgono la funzione di centri di smistamento intermedio dei rifiuti urbani ingombranti e delle frazioni differenziate domiciliari.
- Ampliamento del centro di riuso *Tric e Trac* di Modena: consiste nell'aumento degli spazi della struttura a disposizione dei cittadini e di quelli di ricovero di oggetti e materiali ancora utili destinati al reimpiego e riutilizzo, sottraendoli al ciclo di gestione dei rifiuti. Il progetto prevede pertanto il potenziamento dell'area appositamente dedicata in cui vengono gestiti beni da destinare ad un nuovo utilizzo e non rifiuti: i cittadini scelgono di conferire in queste aree oggetti, in buono stato, che possono essere riutilizzati, estendendo

così il loro ciclo di vita. Gli scarti dell'area del riuso, ossia i beni che non possono essere riutilizzati, suddivisi per frazioni merceologiche, andranno poi conferiti alle stazioni ecologiche adiacenti.

I rifiuti urbani complessivamente raccolti possono essere trattati in modo da ridurre la quantità conferita in discarica che risulta essere l'ultima opzione possibile per tutti quei materiali che non hanno trovato possibilità di riciclaggio o incenerimento. Un'attività che permette di recuperare i rifiuti organici è il compostaggio domestico che parte dagli scarti di cucina e da erba, fiori e piante recise e da potature per ricavare un terriccio detto *compost*, da impiegare come fertilizzante nelle attività di giardinaggio e orticoltura, sfruttando un processo di naturale decomposizione. Il *compost* ottenuto è un ottimo fertilizzante naturale, utilizzabile nell'orto, in giardino e per le piante in vaso. Il rifiuto organico costituisce circa 1/3 dei rifiuti prodotti a livello domestico e recuperarlo significa diminuire i costi di smaltimento, ma anche rallentare l'esaurimento delle discariche, riducendo gli odori prodotti.

In Emilia-Romagna, il 10,7 per cento dei Rifiuti Urbani complessivamente trattati (cfr. Figura 9.4.1) viene indirizzato al compostaggio, il 27 per cento viene inviato a impianti di trattamento meccanico biologico, il 23 per cento viene incenerito e il restante 39 per cento finisce in discarica, mentre in Italia l'8,2 per cento rappresenta il compostaggio, il 26,0 per cento il trattamento meccanico biologico, il 12,8 per cento è il valore dei rifiuti destinati all'incenerimento e il 53,0 per cento va in discarica.

**Figura 9.4.1 - Gestione dei Rifiuti Urbani: confronto dei trattamenti tra l'Emilia-Romagna e l'Italia (anno 2008)**



Fonte: ISPRA

Gli impianti che eseguono il Trattamento Meccanico Biologico (TMB) permettono di suddividere in modo meccanico i rifiuti indifferenziati al fine di produrre bio-stabilizzato e separare rifiuti che potranno così essere

destinati al riciclaggio. Appositi macchinari separano la parte organica, detta anche frazione umida che viene bio-essicata, dalla cosiddetta frazione secca composta da carta, plastica, vetro, inerti e altri componenti che vengono poi inviati al riciclaggio.

La parte meccanica di questo trattamento consiste nell'uso di sistemi meccanici automatizzati che sfruttano nastri trasportatori e magneti industriali e svolgono operazioni di triturazione, vagliatura e compattazione per rimuovere i componenti riciclabili (carta, metalli, plastiche e vetro) e separare altri componenti destinabili solamente in discarica.

La parte biologica del TMB consiste nei processi di compostaggio e di digestione anaerobica con cui si ottiene il bio-stabilizzato: la digestione anaerobica provoca la scissione biochimica della componente biodegradabile dei rifiuti tramite l'azione di microrganismi in condizioni particolari. Il composto che si ottiene è particolarmente adatto a varie applicazioni volte al recupero ambientale e paesaggistico e alla copertura giornaliera di discariche (sostituendo la terra) senza la produzione di emissioni di metano.

La seconda parte della Figura 9.4 riporta i valori degli Obiettivi di servizio nelle diverse aree; come già ricordato nella parte che riguarda il Servizio Idrico Integrato, questi obiettivi rientrano nelle finalità da raggiungere fissate dalla politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 prevedendo valori *target* a cui le regioni devono uniformarsi entro il 2013. Il *target* da raggiungere in termini di kg pro capite di rifiuti urbani smaltiti in discarica (Obiettivo S.07) è di 230 kg e tutte le aree analizzate non sono ancora riuscite a raggiungerlo. Il valore più vicino è quello del Centro-Nord, mentre l'Emilia-Romagna è a 275,3 kg pro capite, data l'alta la quantità di rifiuti complessivamente prodotta in regione.

La percentuale di rifiuti urbani che viene smaltita in discarica rispetto al totale dei rifiuti urbani, secondo quanto stabilito dall'obiettivo S.07bis, non deve essere superiore al 50 per cento: l'Emilia-Romagna è di circa 10 punti percentuali al di sotto di tale valore mentre le altre aree restano al di sopra. Ancora una volta il valore del centro nord è vicino all'obiettivo da raggiungere, mentre il Sud è notevolmente al di sopra.

Questi due obiettivi verranno considerati congiuntamente nel momento della verifica che avrà luogo nel 2013, in quanto lo scopo finale è quello di ridurre la quantità di rifiuti prodotta e allo stesso tempo incentivare il recupero di materiale da inviare al riciclaggio.

La percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti (Obiettivo S.08) dell'Emilia-Romagna è del 42,7 per cento ed è superiore al *target* prefissato del 40 per cento, mentre le altre aree sono ancora al di sotto di tale valore e solamente il Centro-Nord è vicino al raggiungimento dell'obiettivo prestabilito.

In riferimento all'indicatore S.09, che richiede che la frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost rispetto alla frazione di umido nel rifiuto urbano totale raggiunga il 20 per cento, soltanto il mezzogiorno non ha ancora raggiunto il *target* prefissato. L'Emilia-Romagna con la percentuale del 38,4 per cento mostra valori in linea con quelli del Centro-Nord.

Per raccolta differenziata si intende un sistema di raccolta dei rifiuti solidi urbani che prevede, per ogni tipologia di rifiuto, una prima selezione da parte dei cittadini.

I problemi ecologici e di difesa ambientale rendono sempre più difficile reperire aree per le discariche di tipo tradizionale, nelle quali immettere materiali di tutti i generi, indifferenziati, talvolta inquinanti (come medicinali, batterie, solventi) o più spesso utili come fonte di materie prime (come alluminio, carta, plastica, vetro). Anche il conferimento tradizionale in discarica dell'umido risulta uno spreco, poiché può essere utilizzato per produrre *humus*. La composizione media dei rifiuti è un dato difficile da stabilire, varia con la zona, la ricchezza e la cultura del cittadino, nonché con la produzione industriale del luogo. Un dato certo è che la produzione giornaliera media per abitante è in aumento.

Per una migliore percezione del problema globale generato dalla gestione dei rifiuti si riportano di seguito alcuni interessanti estratti liberamente tradotti<sup>25</sup>: *“Il tratto di Oceano Pacifico tra le isole Hawaii e la California è virtualmente vuoto. Non ci sono isole né presenza umana per migliaia di chilometri – solamente il cielo, il mare e spazzatura. Le correnti prevalenti fanno sì che rifiuti provenienti dal mondo intero si accumulino in una vasta zona di oceano caratterizzata dalla bonaccia. In diversi punti si possono trovare un milione di pezzi di plastica per chilometro quadrato. Ciò significa 112 volte più plastica che plancton, il primo anello della catena alimentare marina. Tutto ciò si traduce in circa 100 milioni di tonnellate di rifiuti galleggianti che crescono ogni giorno.*

*Ogni abitante dell'occidente produce in media oltre 500 kg di rifiuti urbani all'anno e questa è solo la porzione più evidente degli scarti delle zone ricche del mondo.”[...] “In aggiunta a ciò sia i paesi industrializzati che quelli in via di sviluppo generano grandi quantità di macerie da costruzioni e demolizioni, emissioni industriali, scarti minerari, liquami e rifiuti derivanti dalle attività agricole.*

*Molti tuttavia guardano ai rifiuti come opportunità. Riuscire a liberarsene è diventato un enorme business globale. Secondo CyclOpe, un istituto di ricerca francese, i paesi ricchi spendono circa 120 miliardi di dollari*

---

<sup>25</sup> Fonte: “A special report on Waste” - The Economist, 26 febbraio 2009.

*all'anno solamente per smaltire i rifiuti urbani e altri 150 miliardi di dollari per quelli industriali. L'ammontare dei rifiuti che i paesi producono tende a crescere in modo proporzionale alla crescita delle loro economie e al tasso di urbanizzazione. Le imprese del settore vedono quindi un prospero futuro in paesi come la Cina, l'India e il Brasile che attualmente spendono solamente circa 5 miliardi di dollari all'anno per la raccolta e il trattamento dei rifiuti urbani. Il sistema rifiuti si presenta come opportunità anche in senso più ampio ossia come una potenziale risorsa. Se in buona parte i rifiuti vengono già bruciati per generare energia, procede incessante lo sviluppo di nuove e migliori tecnologie che ne permettano la trasformazione in fertilizzanti, prodotti chimici o carburanti”.*

Scopo finale, quindi, delle norme nazionali e regionali in materia di rifiuti è ridurre quanto più possibile la quantità di residuo non riciclabile da portare in discarica o da trattare con inceneritori o termovalorizzatori e, contemporaneamente, recuperare, mediante il riciclaggio dei rifiuti, tutte le materie prime riutilizzabili, che divengono così fonte di ricchezza e non più di inquinamento.

Dal punto di vista pratico sono necessari, differenziando i rifiuti, anche diversi tipi di contenitori, tra cui i bidoni che vengono ad esempio dati alle famiglie per la Raccolta Differenziata porta a porta. In questo caso possono essere uno per ogni tipo cioè carta, V.P.M.E (Vetro-Plastica-Metalli), residuo secco (non riciclabile) e umido (frazione organica).

Riguardo agli obiettivi entro il 2009 è obbligo di tutti i comuni raccogliere in maniera differenziata almeno il 35 per cento dei rifiuti (in origine tale percentuale era da raggiungere nel 2003); la nuova normativa prevede l'obbligo di raggiungere il 65 per cento entro il 2012.

In molti dei Comuni che primeggiano nella Raccolta Differenziata viene inoltre applicato un incentivo diretto alla selezione. In pratica viene applicato il principio “più inquinati più paghi” e più ricicli più risparmi.

Tra le tipologie di rifiuti è possibile distinguere tra:

- Alluminio: gli imballaggi più comuni che circolano in casa e in cui l'alluminio è quasi sempre presente sono: lattine per bevande, bombolette aerosol, scatole *food*, vaschette per alimenti, foglio sottile, tubetti flessibili e chiusure a vite. Il modo più semplice per accertarsi della natura di un oggetto in metallo è l'uso di una calamita: l'alluminio è totalmente amagnetico.
- Organico: talvolta chiamato “umido”, la frazione compostabile dei rifiuti domestici è spesso la prima componente dei rifiuti (25-30 per cento circa). In discarica genera il cosiddetto biogas (metano) che talvolta è utilizzato come fonte energetica e il percolato cioè il liquame che si raccoglie sul fondo della

discarica. L'organico può anche essere gestito in casa dai cittadini, che lo riciclano in proprio attraverso il compostaggio domestico ad esempio in giardino con un contenitore apposito detto *composter*, anche auto-costruito, si raccoglie la frazione organica di cucina e dell'orto/giardino che mediante un processo aerobico di decomposizione si trasforma in concime adatto ad essere riutilizzato direttamente nell'orto. Molti comuni riconoscono al cittadino "compostatore" uno sconto sulla tassa/tariffa dei rifiuti per la gestione in proprio di questa frazione.

- Carta: essendo di cellulosa, può essere riciclata; la cellulosa che viene ricavata dalla carta della Raccolta Differenziata si può riutilizzare per produrre carta riciclata.
- Plastica: teoricamente, tutti i tipi di plastica sono adatti al riciclaggio, a meno di contaminazioni che lo rendano sconveniente. Nei prodotti sicuramente riciclabili vi è comunque il simbolo caratteristico (tre frecce a formare un triangolo) con all'interno il numero SPI identificativo del polimero specifico. In genere sono sicuramente differenziabili le resine termoplastiche, quali i contenitori per liquidi in plastica (contenitori di detersivi, bagnoschiuma e bottiglie) e tutti quelli definiti imballaggi.

In ragione della non adeguata settorializzazione dei flussi di spesa di alcune società, già segnalata precedentemente, le successive analisi (cfr. Figure 9.5 e 9.6) sono state opportunamente modificate evidenziando in rosso i valori rivisti relativi alla Regione Emilia-Romagna e riferendosi a tali valori nel commento dei dati.

Nella Figura 9.5 il grafico a quadranti pone a confronto, in due diversi periodi di riferimento, la spesa corrente delle regioni italiane e l'indice relativo alla Raccolta Differenziata<sup>26</sup>.

Nel primo periodo (2000-2004) si nota come la maggior parte delle regioni si collochino nei quadranti in basso: a differenti livelli di spesa cumulata corrisponde un indice di raccolta differenziata ancora piuttosto scarso. Le regioni che presentano buone percentuali di raccolta differenziata appartengono tutte al Nord con il Veneto e le Province Autonome di Trento e di Bolzano che fanno registrare valori superiori al 40 per cento pur mantenendo livelli di spesa bassi.

L'Emilia-Romagna associa ad una spesa corrente cumulata per gli anni 2000-2004 di 997,60 euro pro capite una percentuale di Raccolta differenziata che va a collocarsi in prossimità della linea di separazione dei quadranti e pari al 31,4 per cento.

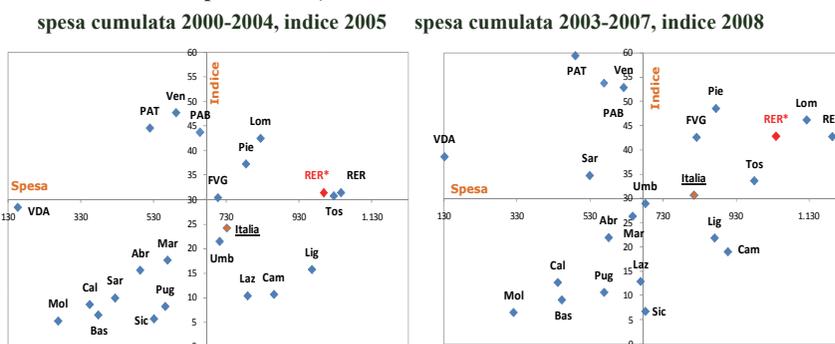
---

<sup>26</sup> Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%).

Dal confronto con il secondo periodo in analisi emerge come le regioni che riescono a migliorare il proprio indice spostandosi sui quadranti superiori siano solamente la Valle d'Aosta e la Sardegna ma ciò non toglie che quasi tutte le regioni tendono ad incrementare la loro capacità di differenziare i rifiuti urbani.

Si noti come in Emilia-Romagna, con un aumento della spesa di soli 4 punti percentuali, l'indice di raccolta differenziata cresce di oltre 11 punti percentuali, attestandosi al 42,7 per cento, valore che supera di quasi cinque punti la media del Centro-Nord.

**Figura 9.5 - Relazione tra la spesa corrente per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani<sup>27</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**

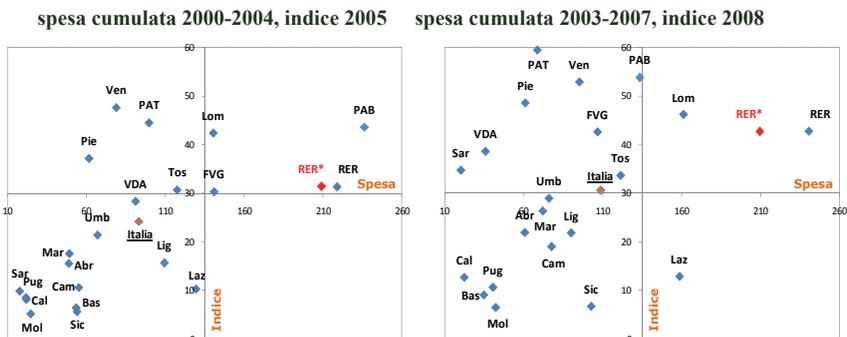


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La spesa in conto capitale misurata e confrontata secondo gli stessi criteri viene rappresentata nella Figura 9.6. In questo caso, e in entrambi i periodi considerati, la maggior parte delle regioni mantiene una spesa abbastanza bassa. In Emilia-Romagna la spesa di capitale è piuttosto rilevante e si aggira intorno ai 209 euro pro capite senza grandi scostamenti da un periodo all'altro.

<sup>27</sup> Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (percentuale).

**Figura 9.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani<sup>28</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Sembra dunque che un ottimo risultato in termini di raccolta differenziata sia stato ottenuto pur in assenza di una crescita elevata di spesa corrente e mantenendo pressoché invariata una già alta spesa per investimenti.

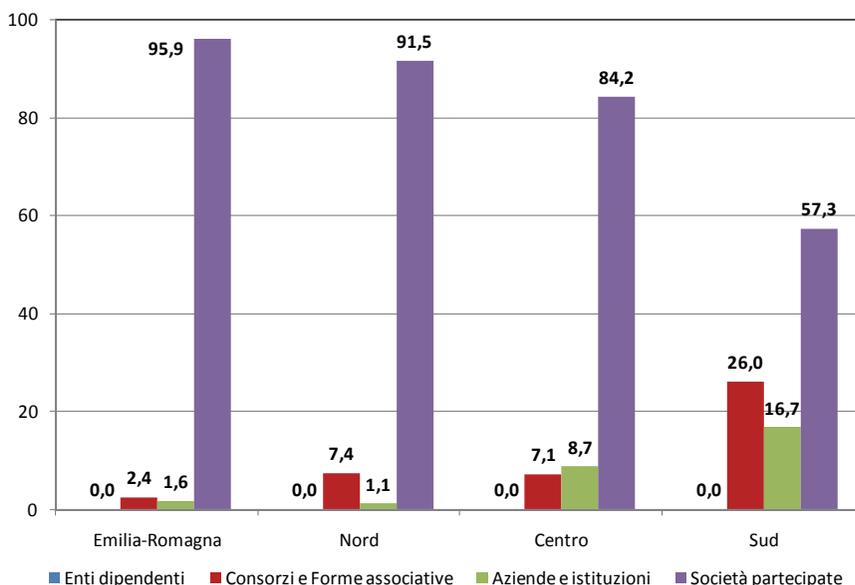
Il panorama nazionale è alquanto variegato con regioni che incrementano la loro spesa cumulata in conto capitale fino all'89 per cento e regioni, come la Valle d'Aosta e la Provincia Autonoma di Bolzano, che a fronte di riduzioni importanti riescono a migliorare l'indice di Raccolta Differenziata.

Nella Figura 9.7 viene analizzata la composizione della spesa totale per categoria di enti. Come già emerso nel Capitolo dedicato al Servizio Idrico Integrato, è evidente la sproporzione esistente in regione tra la quota mediamente sostenuta dalle Società partecipate e quella riferita ad altre tipologie di enti.

Una percentuale del 95,9 per cento lascia naturalmente poco spazio sia alle Aziende che ai Consorzi (rispettivamente all'1,6 per cento e al 2,4 per cento) mentre nulla è la parte di spesa riferibile agli enti dipendenti, caratteristica comune anche a tutte le aree. Nelle aree il dato medio è di circa quattro punti inferiore nel Nord e di circa dodici punti inferiore nel Centro.

<sup>28</sup> Cfr. nota Figura 9.5.

**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

Al Nord e al Centro i Consorzi infatti fanno registrare valori intorno al 7 per cento pari a tre volte quelli riscontrati in Emilia-Romagna, mentre al Centro sopravvivono e continuano ad operare nel settore anche le Aziende e istituzioni con un 8,7 per cento degno di nota.

Completamente diversa la situazione al Sud dove Consorzi e Aziende rappresentano mediamente ancora una quota di quasi il 43 per cento.

Dall'analisi della serie storica si possono trarre conclusioni simili a quelle relative al settore del Servizio Idrico Integrato. In Emilia-Romagna il 2000 è in pratica l'unico anno in cui si presenta una situazione che vede Consorzi e Aziende sostenere percentuali di spesa di una certa entità.

Tali categorie di enti si suddividono quasi equamente circa un 30 per cento mentre un 70 per cento di spesa è riferito alle Società. Nello stesso anno al Nord le Società presentano una quota superiore di dieci punti percentuali ma già a partire dall'anno successivo il fenomeno della crescita di spesa a favore delle società di capitali in Emilia-Romagna è drastico: tra il 2000 e il 2001 se il Nord cresce in tal senso di 8,3 punti la regione vede un incremento di 27,4 punti portandosi al 98,1 per cento di spesa attribuibile alle Società. Negli anni successivi questo processo non muta tant'è che la quota media riferita alle società di capitali tra il 2001 e il 2009 è del 98,7 per cento. In questi ultimi nove anni le restanti categorie

di enti in Emilia-Romagna valgono, mediamente e sommate tra loro, appena l'1,3 per cento.

Se al Nord e al Centro le serie storiche confermano questo tipo di evoluzione accade invece il contrario al Sud. Qui non solo si registrano come detto percentuali medie importanti per Consorzi e Aziende ma confrontando il primo e l'ultimo anno di rilevazione le Società subiscono un decremento passando dal 58,5 al 53,4 per cento mentre i Consorzi crescono di ben 24,2 punti (dal 16 al 40 per cento).

La numerosità delle diverse categorie e sottotipi di enti è illustrata nella Figura 9.8. Esaminando la tipologia dei Consorzi e delle forme associative si può affermare che l'evoluzione nel decennio presenta caratteristiche simili a quelle già viste per il Servizio Idrico Integrato. Dai primi anni duemila si assiste da un lato alla trasformazione di alcuni di questi soggetti in società di capitali: i consorzi Area di Copparo (Fe), Agac di Reggio Emilia, Aimag di Mirandola ad esempio modificano la loro forma giuridica dal 2001. D'altro lato il numero totale di enti nella categoria tende a crescere considerato che dal 2001 nascono le prime Agenzie d'ambito territoriali ottimali (AATO). Nel 2009 in effetti sono solamente due i consorzi che affiancano le nove AATO.

**Figura 9.8 - Classificazione per sottotipo dei Soggetti Pubblici Locali 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	6	5	9	12	12	12	11	11	11	11
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	2	1	1							
		Aziende consortili di province e/o comuni	2					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	27	29	26	24	28	23	16	18	17	16
Totale complessivo			37	35	36	36	40	36	28	30	29	28

*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

Dall'analisi della spesa di categoria, a valori correnti, da 75,66 milioni di euro nel 2000 si passa a 9,65 milioni nel 2009 avendo le AATO, secondo quanto prevedono le leggi nazionali e regionali, l'obiettivo di indirizzo, monitoraggio e controllo di gestione nei settori delle risorse idriche e dei rifiuti solidi urbani e sostenendo quindi bassi livelli di spesa.

Per quanto riguarda le Aziende e istituzioni si assiste tra il 2000 e il 2001 alla trasformazione di realtà come aziende speciali o municipalizzate (Geat di Riccione e Asm di Piacenza) in Società per Azioni. Se la spesa di

categoria ammontava all'inizio del decennio a 78,19 milioni di euro si riduce, presente ormai un solo consorzio, a 3,61 milioni nel 2009.

Analizzando la serie storica delle Società si nota come la numerosità tenda a decrescere. In questo caso, a differenza di ciò che si evince dalla Figura 5.8 relativa al Servizio Idrico Integrato, il processo di societizzazione potrebbe essere definito come parziale. Si verifica sicuramente un incremento notevole dei flussi di spesa: da 371,43 milioni di euro ad inizio periodo a 1.100,52 nell'ultimo anno di rilevazione. Tuttavia le realtà presenti nel 2000 ammontano a 27, mentre sono solo 16 nel 2009; si riscontra quindi un fenomeno di concentrazione: un numero minore di Società sostiene una spesa molto alta.

Un certo numero di Società è oggetto di fusione in capogruppo che successivamente vengono a loro volta inglobate da Gruppi come Hera SpA o Enia SpA, altre invece, pur mantenendo un proprio bilancio, entrano a far parte dell'area di consolidamento delle *multiutilities* scomparendo virtualmente dal computo degli enti nelle diverse annualità. Nel 2009 Hera ed Enia SpA sostengono una spesa di gestione del sistema rifiuti che è circa l'80 per cento del totale mentre le restanti realtà vanno a servire quelle porzioni del territorio che ancora non rientrano nell'ambito d'azione dei grossi Gruppi multi settore. Tra queste nel 2009 si segnalano Sabar SpA di Novellara che serve alcuni comuni della bassa reggiana, CMV Servizi srl attiva nell'alto ferrarese, Area SpA di Copparo che si occupa dei comuni della zona est della provincia di Ferrara, Aimag SpA di Mirandola attiva nei comuni della bassa modenese, Geovest srl che copre una serie di comuni nella zona di confine tra la bassa bolognese e la bassa modenese.

Altre come ad esempio Sogliano Ambiente SpA sul territorio della provincia di Forlì-Cesena, si occupano della gestione dei rifiuti anche mediante la conduzione di discariche di proprietà delle *holding*.

## 10. I principali gestori del servizio nella Regione

Per il settore Gestione dei Rifiuti Urbani, prima del 1997 (*Decreto Ronchi*), i principali gestori erano quelli rappresentati nella Figura 10.0.

**Figura 10.0 - Principali gestori del Servizio Idrico Integrato fino al 1997**

Provincia di Bologna	
Consorzio servizi ambientali Co.se.a	Consorzio di Enti locali nato nel 1993 dalla trasformazione del "Consorzio per la gestione della discarica controllata dell'Appennino Bolognese". Ancora attivo.
Provincia di Ferrara	
Consorzio aziendale di igiene ambientale e servizi polivalenti - Area	Consorzio di Enti locali (trasformata nel 2001 in AREA SpA)
Consorzio aziendale smaltimento rifiuti	Consorzio di Enti locali
Provincia di Modena	
Consorzio intercomunale smaltimento RSU	Consorzio di Enti locali (nel 2000 confluito in Aimag)
Consorzio Aimag	Consorzio di Enti locali (trasformato nel 2001 in SpA)
Provincia di Piacenza	
Consorzio ambientale pedemontano	Consorzio di Enti locali
Provincia di Parma	
Consorzio intercomunale per lo smaltimento dei rifiuti	Consorzio di Enti locali (cessato nel 2005)
Provincia di Reggio Emilia	
Consorzio nettezza urbana	Consorzio di Enti locali (cessato)
Consorzio Agac	Consorzio di Enti locali (trasformato nel 2001 in SpA)
Provincia di Ravenna	
Consorzio espletamento servizi pulizia strade e piazze nonché raccolta e smaltimento RSU	Consorzio di Enti locali (cessato)
Provincia di Forlì-Cesena	
Consorzio per costruzione ed esercizio impianto smaltimento e riciclaggio RSU e fanghi risulta depuratori civili	Consorzio di Enti locali (trasformato nel 1995 in Amga SpA)
Provincia di Rimini	
Consorzio intercomunale raccolta trasporto RSU	Consorzio di Enti locali
Consorzio igiene ambientale	Consorzio di Enti locali (trasformato nel 1995 in SpA)

Fonte: Elaborazioni Nucleo Regionale Conti Pubblici Territoriali

Con la L.R.25/1999 l'Emilia-Romagna è stata l'unica Regione a delimitare gli ATO con un unico provvedimento legislativo sia in attuazione dell'art.9 della *Legge Galli* per il servizio idrico integrato, sia in attuazione dell'art.23 del *Decreto Ronchi* in tema di Gestione dei Rifiuti Urbani prevedendo per entrambi i servizi la coincidenza degli ambiti con i confini amministrativi provinciali. Essa ha parzialmente disciplinato il sistema di governo e gestione dei Rifiuti in quanto la competenza sul governo della fase di smaltimento è rimasta ai Comuni e non è stata conferita alle Agenzie d'ambito (ora Autorità d'ambito). Al fine di realizzare la prima attivazione del GRU, razionalizzarne l'organizzazione e superare la frammentazione delle gestioni esistenti le Agenzie dovevano individuare gli operatori presenti sul territorio

rispondenti a criteri di efficienza, efficacia ed economicità allineati alle previsioni del piano provinciale di gestione e stipulare con essi le Convenzioni di servizio (della durata di 3, 5 o 10 anni a seconda dei casi). Le gestioni esistenti non rispondenti ai criteri sopra evidenziati sarebbero invece dovute confluire nelle gestioni temporaneamente “salvaguardate” o affidate ad un nuovo soggetto gestore individuato attraverso le modalità previste dalla normativa vigente. Con successivo provvedimento sono stati approvati i primi elementi di indirizzo e linee guida per l’organizzazione del GRU, prevedendo inoltre la possibilità di essere svolto dal gestore anche a mezzo di Società Operative. La Figura 10.0.1 mostra i gestori attivi prima dell’introduzione della L.R. 25/1999.

**Figura 10.0.1 Principali gestori del Servizio Idrico Integrato fino al 1999**

Provincia	Denominazione sociale	Provincia	Denominazione sociale
Piacenza	Tesa SpA	Ferrara	Agea SpA
	Amps SpA		Cmv Srl
Parma	Oppimitti Srl		Soelia SpA
	Consorzio Agac		Area SpA
Reggio Emilia	Sa.ba.r SpA		Comune di Comacchio
	Meta SpA	Amf SpA	
Modena	Aimag SpA	Ravenna	Ami SpA
	Sat SpA		Area SpA
	Geovest Srl		Team SpA
	Seabo SpA		Azienda Servizi Cesenatico
Bologna	Ami SpA	Forli-Cesena	Amga SpA
	Cosea ambiente SpA		Aura SpA
	Geovest Srl		Cis SpA
			Rimini
			Geat SpA

Fonte: Elaborazioni Nucleo Regionale Conti Pubblici Territoriali

I gestori attivi dopo l’introduzione della L.R.25/1999 e attualmente esistenti sono riportati nella Figura 10.0.2.

**Figura 10.02 Principali gestori del Servizio Idrico Integrato dopo il 1999**

ATO 1 - PIACENZA	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Tesa SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Enia SpA (fusione di Tesa SpA, Agac SpA di Reggio Emilia e Amps SpA di Parma) Iren SpA (fusione di Enia SpA e Iride SpA)
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Iren SpA
ATO 2 - PARMA	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Amps SpA Oppimitti SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Enia SpA (fusione di Tesa SpA, Agac SpA di Reggio Emilia e Amps SpA di Parma) Iren SpA (fusione di Enia SpA e Iride SpA)
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Iren SpA San Donnino Multiservizi Srl (affidamento servizi <i>in house</i> )
ATO 3 - REGGIO EMILIA	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Agac SpA S.a.ba.r SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Enia SpA (fusione di Tesa SpA, Agac SpA di Reggio Emilia e Amps SpA di Parma) Iren SpA (fusione di Enia SpA e Iride SpA)
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Iren SpA S.a.ba.r SpA (affidamento servizi <i>in house</i> )
ATO 4 - MODENA	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Aimag SpA Sorgea Srl Sat SpA Geovest Srl
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Hera SpA (SOT Hera Modena Srl) ha assorbito Meta SpA Hera SpA ha incorporato Sat SpA
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Hera SpA Aimag SpA Geovest Srl (affidamento servizi <i>in house</i> )
ATO 5 - BOLOGNA	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Hera SpA Cosea Ambiente SpA Geovest Srl
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Hera SpA (SOT Hera Bologna Srl) ha assorbito Seabo Srl e Ami Srl Hera SpA (SOT Hera Imola-Faenza Srl) ha assorbito Ami Imola Srl e Ami Faenza Srl
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Hera SpA Cosea Ambiente SpA (affidamento servizi <i>in house</i> ) Geovest Srl (affidamento servizi <i>in house</i> )
ATO 6 - FERRARA	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Agea SpA Cmv Srl Soelia SpA Area SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Area SpA (superata la gestione in economia per il Comune di Comacchio) Hera SpA (SOT Hera Ferrara Srl) ha assorbito Agea SpA
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Hera SpA Area SpA (affidamento servizi <i>in house</i> ) Cmv Srl (affidamento servizi <i>in house</i> ) Soelia SpA (affidamento servizi <i>in house</i> )
ATO 7 - RAVENNA	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Amf SpA Ami SpA Area SpA Team SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Hera SpA (SOT Hera Ravenna Srl) ha assorbito Area SpA e Team Lugo SpA Hera SpA (SOT Hera Imola-Faenza Srl) ha assorbito Ami SpA e Amf SpA
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Hera SpA
ATO 8 - FORLÌ-CESENA	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Asc Cesenatico SpA Amga SpA Aura SpA Cis SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Hera SpA (SOT Hera Forlì-Cesena Srl) ha assorbito Aura SpA, Cis SpA e Asc Cesenatico SpA che erano precedentemente confluite in Unica SpA
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Hera SpA
ATO 9 - RIMINI	
GESTORI SALVAGUARDATI DOPO L.R.25/1999	Amia SpA Geat SpA
TRASFORMAZIONE/FUSIONE DEI GESTORI SALVAGUARDATI	Hera SpA (SOT Hera Rimini Srl) ha assorbito Amia SpA e Geat SpA
GESTORI ATTUALMENTE ATTIVI	Hera SpA

Fonte: Elaborazioni Nucleo Regionale Conti Pubblici Territoriali

I principali gestori meritevoli di essere analizzati sotto il profilo della loro evoluzione e peculiarità sono: S.a.ba.r. SpA; Area SpA; Aimag SpA; Hera SpA; Enia SpA; Iren Emilia SpA.

### **S.a.ba.r. SpA**

Servizi Ambientali Bassa Reggiana nasce nel 1982, al fine di dare attuazione al D.P.R. 915/1982, che recepisce le direttive comunitarie in materia di smaltimento rifiuti, per volontà degli 8 Comuni dell'ex "Comprensorio della Bassa Reggiana", ovvero Boretto, Brescello, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Novellara, Poviglio e Reggio.

L'attività di smaltimento rifiuti in discarica ha avuto inizio a marzo 1983. La gestione dell'impianto, fino al settembre del 1994, è stata condotta dal Comune di Novellara, con la collaborazione di una cooperativa di lavoratori agricoli, la CILA, alla quale vengono affidati tutti i lavori all'interno del cantiere. Nel frattempo, grazie alla L.142/1990 che offre ai comuni la possibilità di costituire società, avanza la volontà di affidare la gestione della discarica e della raccolta di rifiuti nei Comuni a un unico soggetto. Il motivo principale che spinge gli amministratori dei Comuni soci verso tale scelta è rappresentato dalla necessità di costruire un organo direzionale autonomo, capace di garantire servizi più efficienti e di assumere un ruolo di rilievo nelle politiche ambientali sul territorio dei Comuni interessati. Gli otto Comuni soci sono infatti azionisti di S.a.ba.r. SpA e le azioni sono ripartite in base al numero di abitanti del comune al momento della nascita della Società.

Attualmente la società sta operando per l'affinamento delle metodiche di raccolta, il potenziamento delle attrezzature sul territorio, grazie anche a una forte azione di sensibilizzazione all'utenza oltre che con il consolidamento delle sperimentazioni di raccolta puntuale messe in atto in alcuni comuni. Complessivamente quindi è aumentata la quantità di rifiuti solidi urbani e assimilati raccolti ma è diminuito l'ammontare di quelli avviati a smaltimento in discarica ed è prevista la realizzazione di un nuovo impianto per la selezione e la pressatura della frazione secca e si è assistito a un progressivo consolidamento dell'attività di raccolta e recupero delle Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche.

Nel 2009 i ricavi totali dell'Azienda che fanno riferimento all'attività di smaltimento rifiuti ammontano a 14 milioni di euro per un totale di 52,7 migliaia di quintali di rifiuti totali smaltiti, di cui 28,3 (53,8 per cento) di Raccolta Differenziata.

### **Area SpA**

Questa società è nata nel 1994 come consorzio tra sei Comuni, Area è cresciuta rapidamente consorziando negli anni nuove amministrazioni.

Area è stata trasformata in società per azioni nell'aprile 2001, oggi gestisce le attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani nei diciassette Comuni soci, oltre che nel Comune di Comacchio e nei sette lidi. Il territorio servito è di 1.502 kmq con un bacino di utenza di 165.000 abitanti equivalenti. Gli impianti della società comprendono le discariche ed altre strutture collegate quali: l'impianto di selezione dei rifiuti secchi riciclabili, la stazione di trasbordo dei rifiuti organici, la piattaforma di stoccaggio per rifiuti pericolosi e non pericolosi. Area detiene inoltre partecipazioni azionarie nella società Recupera Srl che gestisce un impianto di bio-stabilizzazione e compostaggio.

Il totale dei ricavi consolidati del 2009 della società è di 28,8 milioni di euro e la quantità totale di rifiuti raccolti è di 59,7 migliaia di tonnellate di cui quasi 31 di raccolta differenziata che corrispondono al 51,8 per cento.

### **Aimag SpA**

Il settore ambiente di Aimag sta effettuando investimenti per potenziare e mettere a norma gli impianti di smaltimento rifiuti esistenti e per migliorare la capacità di trattamento degli impianti di compostaggio che permetterà all'azienda di consolidare ulteriormente la filiera del recupero della frazione organica ed anche la produzione di energia elettrica da biogas (ottenuto dal processo anaerobico dei rifiuti organici).

Gli obiettivi della società sono infine lo sviluppo della raccolta differenziata, il trattamento di rifiuti plastici, carta, e legno ed il potenziamento di alcune linee di trattamento dei RAEE (Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche).

Nel 2009 l'ammontare totale dei ricavi del settore servizi ambientali è di 34,8 milioni di euro e in totale sono state raccolte 9,3 migliaia di tonnellate di rifiuti di cui il 52,3 per cento sotto forma di Raccolta Differenziata.

### **Hera SpA**

Nel settore ambiente il Gruppo Hera è responsabile dell'intero ciclo della gestione dei rifiuti, occupandosi dei servizi operativi ambientali quali raccolta rifiuti, spazzamento e lavaggio strade, il trattamento dei rifiuti attraverso il recupero e lo smaltimento, coprendo in totale autosufficienza l'intero fabbisogno del territorio di competenza. In riferimento all'intero ammontare dei ricavi del gruppo, nel 2009 il settore Ambiente rappresenta il 14,2 per cento ed è in leggero calo rispetto all'anno precedente in cui rappresentava il 16 per cento. La raccolta di rifiuti urbani e assimilati in forma indifferenziata e differenziata, viene svolta per gli abitanti delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Ravenna, Forlì Cesena, Rimini e fuori regione anche Pesaro-Urbino e Firenze.

Hera effettua anche la raccolta di rifiuti speciali ossia provenienti da attività industriali, commerciali e del terziario, che non risultano assimilabili ai rifiuti urbani sia per qualità che quantità, nonché il trattamento e il recupero di rifiuti solidi urbani e speciali, di rifiuti liquidi e fangosi e lo smaltimento in discarica dei rifiuti non recuperati.

Questo insieme di attività è finalizzato al recupero dai rifiuti di materie da destinare al reimpiego nei cicli produttivi, alla produzione di energia elettrica o termica, e alla riduzione della pericolosità dei rifiuti destinati allo smaltimento in discarica.

Una parte dei rifiuti è sottoposta anche al trattamento di termovalorizzazione, ovvero al processo che consente al tempo stesso sia lo smaltimento sia la produzione di energia elettrica e termica, negli impianti di Bologna, Modena, Ferrara, Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini.

**Figura 10.0.3 - Dati relativi agli impianti di termovalorizzazione Gruppo Hera (anno 2010)**



Fonte: Sito web Gruppo Hera SpA

La società svolge anche attività di compostaggio, un processo di digestione aerobica delle frazioni organiche biodegradabili di rifiuti, attraverso il quale viene accelerato quanto normalmente avviene in natura. Si possono così riepilogare i “numeri” del settore ambientale del Gruppo Hera nel 2010:

**Figura 10.0.4 - I numeri del settore ambientale Gruppo Hera (anno 2010)**



Fonte: Sito web Gruppo Hera spa

I ricavi del settore igiene urbana di Hera nel 2009 ammontavano a 386 milioni di euro per 2,7 milioni di abitanti serviti. La raccolta totale di rifiuti trattati era di 5,1 milioni di tonnellate e la Raccolta Differenziata in termini di incidenza percentuale sul totale dei volumi raccolti raggiungeva già il 44,8 per cento.

### **Enia SpA (dal 2010 Iren SpA)**

Seppure la monografia analizzi dati finanziari fino all'anno 2009, allorché era ancora presente la società Enia spa, si preferisce privilegiare anche nel presente Capitolo un esame della situazione più aggiornata e riferita al nuovo soggetto Iren SpA.

Sono due le società del Gruppo Iren SpA ad operare nel settore della Gestione dei Rifiuti Urbani: Iren Emilia e Iren Ambiente.

La prima, attiva anche settore della distribuzione del gas metano e preposta al coordinamento delle attività delle società territoriali dell'Emilia-Romagna per la gestione operativa del Servizio Idrico Integrato, delle reti elettriche e del teleriscaldamento, svolge attività nel settore della raccolta rifiuti e dell'igiene ambientale in 112 comuni delle province di Parma, Piacenza e Reggio Emilia servendo un bacino di 1.109.000 abitanti, attraverso la raccolta stradale e una rete di 123 stazioni ecologiche attrezzate.

Come già evidenziato nel Capitolo dedicato al SII, Iren Emilia si avvale delle Società Operative Territoriali (Enia Parma Srl, Enia Piacenza Srl ed Enia Reggio Srl), che rappresentano lo strumento operativo per coniugare le esigenze di sviluppo e di valorizzazione del territorio.

I principali servizi erogati da Iren Emilia riguardano:

- la raccolta dei rifiuti, lo spazzamento e lavaggio delle strade e dei marciapiedi, lo sgombero della neve;

- la pulizia e manutenzione dei parchi e delle aree verdi della città;
- lo smaltimento dei rifiuti effettuato attraverso Iren Ambiente;
- l'avvio dei rifiuti riciclabili alle corrette filiere per la trasformazione in materia prima o energia.

Per ciò che riguarda la raccolta differenziata nel bacino servito da Iren Emilia, questa è in gran parte organizzata con contenitori stradali. In molti comuni sono attivi già dal 2006 sistemi di raccolta domiciliare, grazie alla quale la raccolta di una o più frazioni differenziate avviene presso ciascuna utenza. Oltre alla continua estensione dei sistemi domiciliari, dal 2008 sono stati implementati anche sistemi di capillarizzazione delle raccolte stradali, che attraverso la maggior presenza lungo le strade di contenitori per la Raccolta Differenziata, avvicinano al cittadino le postazioni di raccolta facilitando il conferimento differenziato.

L'implementazione di questi sistemi, domiciliare e capillare, è anticipata da una massiccia fase di informazione/formazione, che permette ai cittadini di comprendere appieno il valore ambientale del recupero di materia conseguente alla raccolta differenziata e di conoscere le corrette modalità di fruizione dei nuovi servizi. Di notevole importanza per il sistema di raccolta dei rifiuti sono i 123 centri di raccolta, presenti in quasi tutti i comuni serviti, nei quali è possibile conferire liberamente il rifiuto all'interno di contenitori di grandi dimensioni quali vasche, compattatori o cassoni. Il sistema è completato dai servizi di ritiro degli ingombranti a domicilio e dai servizi dedicati alle imprese assimilate.

I rifiuti provenienti da raccolta differenziata vengono avviati a recupero attraverso le piattaforme specializzate e le filiere di settore, grazie alle convenzioni in essere tra Iren Emilia e i Consorzi aderenti al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI).

I risultati conseguiti continuano ad evidenziare un significativo aumento delle percentuali di Raccolta Differenziata. In particolare, i comuni serviti nella Provincia di Parma sono passati complessivamente dal 49,4 per cento del 2008 al 54,1 per cento del 2009; i comuni serviti in Provincia di Piacenza sono passati dal 45,4 per cento al 51,4 per cento, mentre quelli serviti nella Provincia di Reggio Emilia hanno raggiunto nel 2009 il 53,7 per cento, con una media sui tre territori serviti del 53,2 per cento (2009).

In coerenza con le direttive di settore e le programmazioni provinciali (piani ATO, PPGR, ecc.), Iren Emilia è impegnata a raggiungere un'ulteriore crescita della percentuale di raccolta differenziata, introducendo nuovi servizi di raccolta domiciliare e puntando ad una ancor maggiore diffusione della sensibilità ambientale fra i cittadini.

Iren Ambiente è la Società del Gruppo Iren che gestisce gli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani e speciali (assimilabili e

pericolosi) e gli impianti di generazione di energia elettrica e produzione di calore per il teleriscaldamento delle reti di Parma, Piacenza e Reggio Emilia. Iren Ambiente considera i rifiuti come risorse da riciclare attraverso la raccolta differenziata o da recuperare come energia attraverso la termovalorizzazione e la captazione del biogas.

I rifiuti ritornano quindi nelle filiere produttive, ma si trasformano anche in energia elettrica, in calore per il teleriscaldamento e in aria refrigerata per il teleraffrescamento.

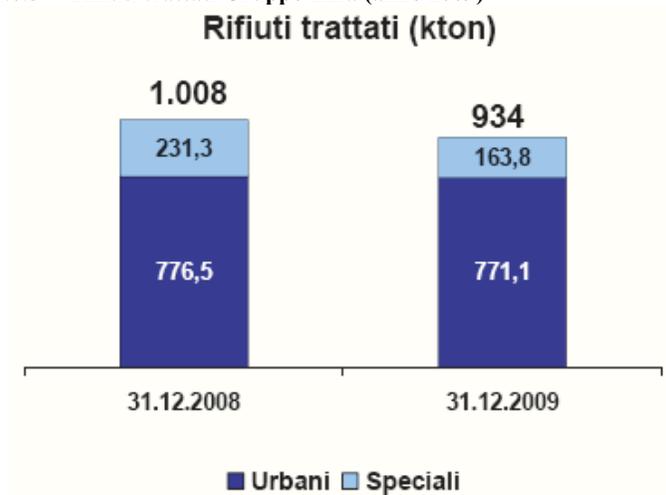
La componente indifferenziata dei rifiuti raccolti è destinata a diverse modalità di smaltimento nella ricerca della migliore valorizzazione della risorsa rifiuto, secondo una gerarchia che vede da prima il recupero di energia attraverso la termovalorizzazione e la captazione del biogas e infine lo smaltimento in discarica.

Iren Ambiente, inoltre, consapevole dell'impatto del conferimento in discarica, provvede in alcuni casi alla preventiva selezione meccanica che consente di individuare una frazione umida, ricca di sostanza organica, da stabilizzare biologicamente.

Iren Ambiente tratta ogni anno più di 930.000 tonnellate di rifiuti con 11 impianti di trattamento e stoccaggio, 2 termovalorizzatori (Piacenza e Reggio Emilia), 1 discarica (Poitica-Reggio Emilia), 2 impianti di compostaggio (Reggio Emilia) e 1 impianto di selezione automatica del rifiuto urbano (Parma).

Alcuni dati riferiti al 2009 prima della trasformazione: i servizi ambientali offerti dal Gruppo Enia prevedevano le attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti sia urbani che speciali, lo spazzamento stradale, la manutenzione delle aree verdi ed altri servizi come le disinfezioni e lo sgombero neve. I comuni complessivamente gestiti erano 111 nelle Province di Reggio Emilia, Parma e Piacenza; per un volume d'affari che ammontava a 211,7 milioni di euro. Il contesto congiunturale sfavorevole aveva causato una riduzione della raccolta di rifiuti speciali provenienti da attività produttive, a fronte invece di una leggera crescita della raccolta urbana grazie alla sperimentazione dei nuovi sistemi "porta a porta" che, pur avendo comportato un lieve incremento dei costi di raccolta, hanno permesso di portare la Raccolta Differenziata oltre il 53 per cento con un incremento di circa il 4 per cento.

Figura 10.0.5 - Rifiuti trattati Gruppo Enia (anno 2009)



Fonte: Allegati bilancio consolidato Enia 2009

Il totale dei ricavi del settore Ambiente nel 2009 ammontava a 211,7 milioni di euro, facendo registrare un lieve aumento rispetto al 2008 (+0,9 per cento) pur in presenza di una diminuzione dei rifiuti speciali provenienti da attività produttive dovuta alla sfavorevole congiuntura economica. Infatti, il totale dei rifiuti trattati nel 2009 è pari a 934 migliaia di tonnellate con una riduzione del 7,3 per cento rispetto al 2008.

A proposito dei principali gestori nel settore della gestione dei rifiuti la Figura 10.1 dà conto del peso di alcune società selezionate sul totale della spesa di settore. Anche in questo caso, come già evidenziato nel commento della figura 6.1, occorre considerare che i dati precedenti al 2002 per Hera SpA e quelli precedenti il 2005 per Enia SpA scontano l'assenza nella tabella degli enti preesistenti.

La lettura della serie, significativa soprattutto dal 2005 in poi, mette in evidenza come, considerati euro pro capite a valori costanti 2000, la spesa di un numero limitato di società raggiunga percentuali di rilievo sul totale. Dal 2005, anno di nascita di Enia spa, cinque importanti realtà rappresentano mediamente l'89,8 per cento della spesa sul territorio regionale con un dato pari al 91,4 per cento negli ultimi due anni.

**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
S.A.BA.R. SpA	2,19	2,54	2,85	3,88	6,27	7,08	7,37	5,76	4,69	5,84
AREA SpA - Copparo (FE)	2,19	4,52	2,25	4,02	5,20	6,11	5,93	5,70	4,90	
AIMAG SpA - Mirandola (MO)	4,20	6,57	13,56	12,83	14,05	17,25	15,08	14,67	16,18	
Hera SpA - Bologna			64,22	61,08	87,00	86,00	110,80	117,72	120,89	117,67
Enia SpA						44,00	37,00	38,77	42,99	42,18
Totale	2,19	8,93	78,16	80,77	110,12	156,33	178,53	183,25	188,94	186,77
<b>Percentuale sul totale Gestione dei Rifiuti Urbani</b>	<b>1,7%</b>	<b>6,9%</b>	<b>45,6%</b>	<b>41,8%</b>	<b>55,9%</b>	<b>87,1%</b>	<b>90,0%</b>	<b>88,9%</b>	<b>91,4%</b>	<b>91,4%</b>

*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

## 11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

Ai sensi delle disposizioni normative vigenti la gestione dei rifiuti urbani deve essere effettuata perseguendo i seguenti obiettivi:

- protezione della salute umana e salvaguardia dell'ambiente con particolare riferimento alla protezione delle matrici acqua, aria, suolo, fauna e flora, alla necessità di evitare inconvenienti da rumori o odori e di non arrecare danno al paesaggio e ai siti di particolare interesse tutelati in base alla normativa vigente;
- prevenzione o riduzione degli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti;
- gestione dei rifiuti secondo i criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica;
- superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti e conseguimento di adeguate dimensioni gestionali;
- gestione dei rifiuti orientata all'ottimizzazione dei trasporti all'interno dell'ATO in funzione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione esistente;
- valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- rispetto della seguente gerarchia: a) prevenzione b) preparazione per il riutilizzo c) riciclaggio d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia e) smaltimento, compatibilmente con gli impatti sanitari, ambientali, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica, in conformità al principio di precauzione e sostenibilità;
- per lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati, realizzazione di una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi che garantisca:
  1. all'interno di ciascun ATO l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento;
  2. lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
  3. l'utilizzo di metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

- potenziamento della riduzione in massa e in volume dei rifiuti da avviare allo smaltimento finale;
- realizzazione della Raccolta Differenziata entro il 2015 almeno per la carta, metalli, plastica e vetro, e ove possibile, per il legno;
- aumento entro il 2020 almeno al 50 per cento, complessivamente in termini di peso, della preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti siano simili a quelli domestici;
- aumento complessivamente almeno al 70 per cento in termini di peso entro il 2020 della preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi;
- in ogni ambito territoriale ottimale raggiungimento di una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari ad almeno il 65 per cento dei rifiuti prodotti entro il 31 dicembre 2012;
- implementazione del principio di prossimità agli impianti di recupero per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di Raccolta Differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero;
- rispetto dei principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga;
- attuazione e implementazione delle iniziative dirette a favorire il riutilizzo dei prodotti, la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti, il riciclaggio e il recupero dai rifiuti di materiale ed energia, ivi incluso il recupero e lo smaltimento dei rifiuti che ne derivino.



## **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 CPT<sup>29</sup>, 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

---

<sup>29</sup> 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](http://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 Allargato<sup>30</sup>**

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, Finetecna, 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.

<sup>30</sup> 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 voci<sup>31</sup>, 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

---

<sup>31</sup> 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 Integrato<sup>32</sup>

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%

<sup>32</sup> **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 Urbani<sup>33</sup>**

GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI		
<b>Contenuto teorico del settore</b>		
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.		
<b>Criticità del settore</b>		
<b>Voci in eccesso</b>		
Spese per la formazione del personale più correttamente riconducibili a Formazione		
Spese specificamente destinate alla ricerca più correttamente riconducibili al settore Ricerca e Sviluppo		
<b>Voci in difetto</b>		
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		
<b>Voci riclassificate da e verso altri settori</b>		
<b>Composizione percentuale degli enti operanti nel settore*</b>		
	% 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 Nazionale<sup>34</sup> 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 erogata*<sup>35</sup> *sul totale dell'acqua immessa*<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Cfr. nota 32.

<sup>34</sup> Per dettagli sul Programma Statistico Nazionale cfr. [www.sistan.it/psn/index.html](http://www.sistan.it/psn/index.html).

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> L'acqua immessa nella rete di distribuzione dell'acqua potabile è la quantità di acqua ad uso potabile addotta da acquedotti e/o proveniente da apporti diretti da opere di captazione

nelle reti di distribuzione comunale<sup>37</sup>) e la quota di popolazione equivalente servita da depurazione (*Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione con trattamento almeno secondario*<sup>38</sup> sugli abitanti equivalenti totali urbani<sup>39</sup> 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 Nazionale<sup>40</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.).

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Cfr. nota 34.

la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica<sup>41</sup>, la quota di raccolta differenziata effettuata a livello regionale<sup>42</sup> e la frazione umida trattata in impianti di compostaggio<sup>43</sup>, 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.

---

<sup>41</sup> Il dato è calcolato sia in kg di rifiuti per abitante all'anno, sia in percentuale del totale dei Rifiuti urbani prodotti.

<sup>42</sup> 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, a riciclo e al recupero di materia.

<sup>43</sup> 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
AZIENDA CONSORTILE SERVIZI VAL D'ARDA	CONSORZIO AMBIENTALE PEDEMONTANO
CONSORZIO ACQUEDOTTO VAL NURE	CONSORZIO SERVIZI AMBIENTALI CO.SE.A.
CON AMI AZIENDA MULTISERVIZI INTERCOMUNALE - CONSORZIO	CON AMI AZIENDA MULTISERVIZI INTERCOMUNALE - CONSORZIO
ROMAGNA ACQUE SpA	SOGLIANO AMBIENTE SpA
AMIR SpA	S.A.BA.R. SpA
SOCIETÀ ITALIANA SERVIZI (S.I.S.) SpA	RIO RIAZZONE SpA
MONTAGNA 2000 SpA	ATO RAVENNA
ATO RAVENNA	C.M.V. SERVIZI Srl - CENTO (FE)
ATO RIMINI	ATO RIMINI
TE.AM SpA - LUGO (RA)	AREA SpA - COPPARO (FE)
AIMAG SpA - MIRANDOLA (MO)	TE.AM SpA - LUGO (RA)
ATO FORLÌ CESENA	AIMAG SpA - MIRANDOLA (MO)
C.A.D.F. SpA - CODIGORO (FE)	ATO FORLÌ CESENA
ATO REGGIO EMILIA	ATO REGGIO EMILIA
HERA SpA - BOLOGNA (BO)	HERA SpA - BOLOGNA (BO)
A.S.C.A.A. SpA	ATO PARMA
ATO PARMA	ATO BOLOGNA
ATO BOLOGNA	SAN DONNINO MULTISERVIZI Srl - FIDENZA (PR)
UNICA RETI SpA - CESENA (FC)	ATO MODENA
ATO MODENA	ATO PIACENZA
ATO PIACENZA	ATO FERRARA
ATO FERRARA	GEOVEST Srl - FINALE EMILIA (MO)
ACQUEDOTTO DRAGONE IMPIANTI SpA - PALAGANO (MO)	BUSSETO SERVIZI Srl - BUSSETO (PR)
SORGEA Srl - FINALE EMILIA (MO)	SOELIA SpA - ARGENTA (FE)
DELTA RETI SpA	COSEA AMBIENTE SpA - CASTEL DI CASIO (BO)
ACOSEA IMPIANTI Srl	ENIA SpA
AZIENDA SERVIZI TOANO Srl	MULTISERVIZI ALTO FRIGNANO Srl
ENIA SpA	AGAC INFRASTRUTTURE SpA
SE. A.D. SERVIZIO ACQUE DEPURATE SpA	
PARMA INFRASTRUTTURE SpA	
MULTISERVIZI ALTO FRIGNANO Srl	
SALSO SERVIZI SpA	
AGAC INFRASTRUTTURE SpA	
FIORANO GESTIONI PATRIMONIALI Srl	
FORMIGINE PATRIMONIO Srl	
MARANELLO PATRIMONIO Srl	
PIACENZA INFRASTRUTTURE SpA	
SASSUOLO GESTIONI PATRIMONIALI Srl	
SERRAMAZZONI PATRIMONIO Srl	
PROGETTO SOLIERA Srl	
SORGEAQUA Srl	
PATRIMONIO COPPARO Srl	
MATILDE SERVIZI Srl	
RAVENNA HOLDING SpA	

### **a.11 Uso dei dati nella monografia**

I dati dei Conti Pubblici Territoriali utilizzati in questa monografia sono consolidati<sup>44</sup> 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 Servizio<sup>45</sup>, 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 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.

---

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Cfr. [www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio).