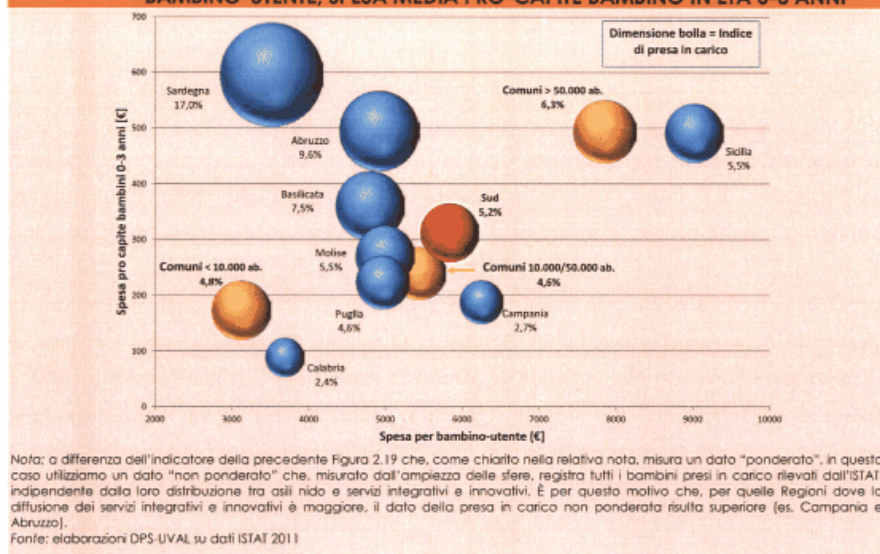


Figura II.21 - LA SPESA DEI COMUNI PER I SERVIZI ALL'INFANZIA (2010): SPESA MEDIA PER BAMBINO-UTENTE, SPESA MEDIA PRO-CAPITE BAMBINO IN ETÀ 0-3 ANNI



Il dato relativo ai Comuni con meno di 10 mila abitanti, collocato in basso a sinistra nel grafico, evidenzia una capacità di spesa pro capite molto limitata (173 euro per bambino in età 0-3 anni) per soddisfare un bacino di utenza potenziale pari a 150 mila bimbi nel 2010. Questa spesa, presumibilmente destinata in larga misura a coprire i costi di gestione dei servizi³⁴, risulta particolarmente bassa se confrontata, ad esempio, con il dato della realtà della Regione Sardegna, dove i Comuni investono in media 596 euro per ogni bimbo. Tale situazione suggerisce che attuali e future politiche mirate all'aumento strutturale dell'offerta dei servizi in questi territori non possano prescindere delle ristrettezze di bilancio delle amministrazioni locali, e debbano anzi affrontarlo con strumenti adatti, magari prevedendo forme di sostegno 'in conto gestione', ancorché limitate e decrescenti nel tempo e legate a condizionalità che premiano risultati e una progressiva autonomia finanziaria. Tale ipotesi troverebbe peraltro conforto in un secondo dato che può anche essere letto come una *proxy* di efficienza nell'erogazione del servizio: l'asse orizzontale del grafico evidenzia che la spesa media per bambino-utente preso in carico dai servizi all'infanzia nei Comuni minori, pari a 3.120 euro, è la più bassa tra quelle misurate, ponendosi significativamente al di sotto delle medie regionali e delle città di maggiore dimensione demografica. In altre parole, i piccoli Comuni hanno poche risorse, ma le utilizzano in modo relativamente efficiente riuscendo a contenere i costi dei servizi; di

Variabilità della spesa per i servizi per l'infanzia

³⁴ In realtà, il dato dei bilanci comunali si riferisce alla spesa complessiva (per investimenti e spesa corrente per la gestione dei servizi) e non permetterebbe di discriminare tra le due categorie. Tuttavia alcune considerazioni, *in primis* il volume basso o talvolta nullo dei trasferimenti di cassa dalla maggioranza delle Regioni del Mezzogiorno ai propri ai Comuni nel 2010 per investimenti pur programmati con fondi nazionali o comunitari, lascia presumere che le voci di bilancio dei Comuni si riferiscano in grande prevalenza a spese di gestione o contributi alle rette pagate dalla famiglie.

conseguenza, eventuali investimenti mirati in queste realtà territoriali potrebbero generare un ritorno relativamente più alto che altrove.

L'analisi sui bilanci dei Comuni del Sud rivela altri spunti di interesse. In primo luogo, i dati confermano la grande variabilità nelle medie regionali della spesa per utente³⁵ che non si presta dunque un'interpretazione univoca, anche se i livelli tendenzialmente più contenuti nei Comuni localizzati nelle Regioni con le migliori *performance* di bimbi presi in carico (e quelli molto alti della Campania e, soprattutto, della Sicilia, a fronte di *performance* appena medio-basse) suggeriscono l'esistenza di economie di scala nell'erogazione del servizio: al crescere dei bimbi presi in carico, il costo per utente tende a diminuire. Inoltre, l'analisi avvalorata la prevedibile considerazione che il costo pro-capite sostenuto dai Comuni è direttamente correlato alla capacità di offerta di servizi per l'infanzia: questa spesa è bassa dove i servizi sono deboli (Calabria, Campania) e deve necessariamente crescere per permetterne l'espansione. Emerge, infine, un ultimo dato interessante e speculare a quanto già osservato sui Comuni minori: con il crescere della dimensione demografica, la spesa per utente aumenta significativamente, ovvero i servizi per l'infanzia costano molto di più alle amministrazioni delle grandi città.

La debolezze e le fragilità di sistema evidenziate nell'analisi che precede potranno beneficiare nel 2012 e negli anni immediatamente successivi dei numerosi interventi già previsti e/o in corso di realizzazione nelle regioni del Mezzogiorno per la costruzione e riqualificazione di asili nido e, in misura minore, per l'avvio di servizi innovativi e integrativi (più adatti a realtà più disperse e meno popolate). I finanziamenti programmati dal 2007 superano i 300 milioni di euro di cui solo una minima parte è stata effettivamente erogata, il che indica che pochi sono i cantieri aperti per le relative opere e ancor meno quelli completati. È logico attendersi che queste iniziative – se finalmente realizzate, senza incorrere nuovamente nelle interruzione e i rallentamenti che ne hanno caratterizzato la fase di individuazione del 2008-2011 – possano aumentare sensibilmente l'offerta, anche nelle aree più remote: nei servizi per l'infanzia, l'offerta appare trainare la domanda (come peraltro dimostrato dal fatto che le liste d'attesa tendano non a diminuire, bensì a crescere all'aumentare dei posti disponibili).

Le azioni intraprese potranno crescere in efficacia se eviteranno di essere "cieche" (nel dibattito europeo, si direbbe *space-blind*) e quanto più saranno capaci di rivolgersi con modalità *ad hoc* e differenziate in base alle diverse esigenze e caratteristiche territoriali, amministrative e finanziarie delle realtà presenti all'interno delle regioni.

³⁵ Tale variabilità, evidenziata anche dal Rapporto Annuale DPS 2010 con riferimento a dati del 2009, riguarda peraltro anche le Regioni del Centro-Nord.

II.3 Servizi ambientali

II.3.1 Gestione dei rifiuti urbani

Le disposizioni comunitarie, recepite a livello nazionale, esprimono con chiarezza le priorità d'intervento da attuare, nell'ottica di una gestione dei rifiuti urbani orientata, *in primis*, al ridimensionamento dell'impatto ambientale e sanitario: nel rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti, che considera imprescindibile la riduzione delle quantità prodotte, le misure dirette al recupero di materia e al riciclo, in seguito a preventive azioni di preparazione per il riutilizzo, sono da adottare con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia. Viene, inoltre, introdotto l'obbligo di incentivare la raccolta separata dei rifiuti organici e il loro trattamento, in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale³⁶.

Al fine di inquadrare il contesto nazionale, si considerano le informazioni sui principali risultati conseguiti nella gestione dei rifiuti urbani, aggiornate al 2010, soltanto per le regioni del Mezzogiorno³⁷, misurate attraverso indicatori relativi a raccolta differenziata, smaltimento in discarica e compostaggio dei rifiuti organici.

Indicatori
di servizio

Nel quinquennio 2005-2010 si è osservato nel Sud del Paese un avvicinamento ai *target* fissati nel sistema degli Obiettivi di Servizio³⁸ ma, a esclusione della Sardegna, non si evidenziano sostanziali discontinuità nella gestione dei rifiuti urbani (Tavola II.4).

I rifiuti urbani smaltiti in discarica, tra il 2009 e il 2010, hanno continuato a ridursi in sei delle otto regioni del Mezzogiorno, consentendo anche alla Campania di raggiungere il *target* dei 230 kg/ab/anno; questo risultato è tuttavia frutto di realtà territoriali virtuose, quali le province di Salerno (e segnatamente il capoluogo)³⁹, Avellino e Benevento. Al contrario, in Basilicata e in Sicilia si assiste, nello stesso anno, a una crescita dei conferimenti in discarica, pari rispettivamente al 4 per cento e al 3 per cento.

Nel periodo 2005-2010, la Sicilia mostra una sostanziale staticità negli indicatori rilevanti per la gestione dei rifiuti urbani con elevatissimi conferimenti in discarica (483 kg/abitante) e con una raccolta differenziata al di sotto del 10 per cento; critica appare anche la situazione della Basilicata che, nello stesso periodo, registra una crescita del 33 per cento del peso pro capite dei rifiuti smaltiti in discarica.

Nel Mezzogiorno l'andamento dei conferimenti in discarica appare peraltro in contrasto con quanto conseguito in termini di raccolta differenziata: tutte le regioni

³⁶ Cfr. D. Lgs. 205/2010 recante "Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive" (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2010 – Suppl. Ordinario n. 269). Lo stesso Decreto aggiorna le disposizioni del D. Lgs 152/2006.

³⁷ L'anticipazione dei dati relativi al Mezzogiorno è frutto della Convenzione DPS-ISPRA, stipulata nell'ambito del sistema Obiettivi di Servizio. I dati completi per tutte le regioni italiane non sono disponibili al momento della chiusura del Rapporto.

³⁸ Per i dettagli si rinvia all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/gestione_rifiuti.asp

³⁹ La città di Salerno spicca nel panorama campano e del Mezzogiorno in generale: con 140 mila abitanti raggiunge una percentuale di raccolta differenziata pari nel 2010 al 70,7 per cento, grazie all'introduzione del sistema "porta a porta", a partire dal 2009. Cfr. Dati comunali di raccolta differenziata disponibili all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/dati_subregionali.asp

presentano variazioni positive di tale quota, sebbene le percentuali raggiunte siano eterogenee. È infatti possibile distinguere due *cluster*: il primo, composto da Sardegna, Campania e Abruzzo, raggiunge una percentuale media del 34 per cento; il secondo, composto da tutte le altre regioni, si ferma a una quota del 12 per cento. Il *gap* tra i due gruppi è cresciuto nel quinquennio, passando da 4 punti percentuali nel 2005 a 23 punti percentuali nel 2010.

Tavola II.4 - GESTIONE RIFIUTI URBANI: PRINCIPALI INDICATORI NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO E PER MACROAREA, 2005, 2009 e 2010

Target Obiettivi di	Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante			% raccolta differenziata			% di frazione umida trattata in impianti di compostaggio		
	non superiore a 230 kg/ab			almeno il 40%			almeno il 20%		
Regioni	2005	2009	2010	2005	2009	2010	2005	2009	2010
Abruzzo	398,5	311,6	299,7	15,6	24,0	28,1	12,1	22,7	29,1
Molise	395,1	373,6	346,5	5,2	10,3	12,8	1,1	12,5	15,0
Campania	304,8	291,0	231,8	10,6	29,3	32,7	2,3	0,9	1,3
Puglia	453,1	387,2	351,7	8,2	14,0	14,6	1,8	16,1	19,3
Basilicata	235,2	302,2	314,0	6,5	11,3	13,3	0,1	0,0	0,0
Calabria	394,7	306,8	285,3	8,6	12,4	12,4	0,8	15,4	14,8
Sicilia	473,2	470,3	483,3	5,7	7,3	9,4	1,3	7,7	6,1
Sardegna	389,6	210,5	200,0	9,9	42,5	44,9	4,5	58,3	60,7
Mezzogiorno	395,3	351,1	327,0	8,8	19,1	21,2	2,6	13,4	14,3
Centro	420,6	395,2		19,2	24,9		14,2	22,4	
Nord	197,2	140,4		37,9	48,0		36,6	59,8	
Italia	310,3	263,5		24,2	33,6		20,5	35,2	

Nota: la disponibilità dei dati relativi all'anno 2010 è anticipata per le sole regioni del Mezzogiorno attraverso la Convenzione DPS-ISPRa che garantisce una accelerazione della tempistica dell'indagine per il sistema degli Obiettivi di Servizio. I dati 2010 di tutte le regioni italiane saranno diffusi con la pubblicazione del Rapporto Rifiuti ISPRa.
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRa

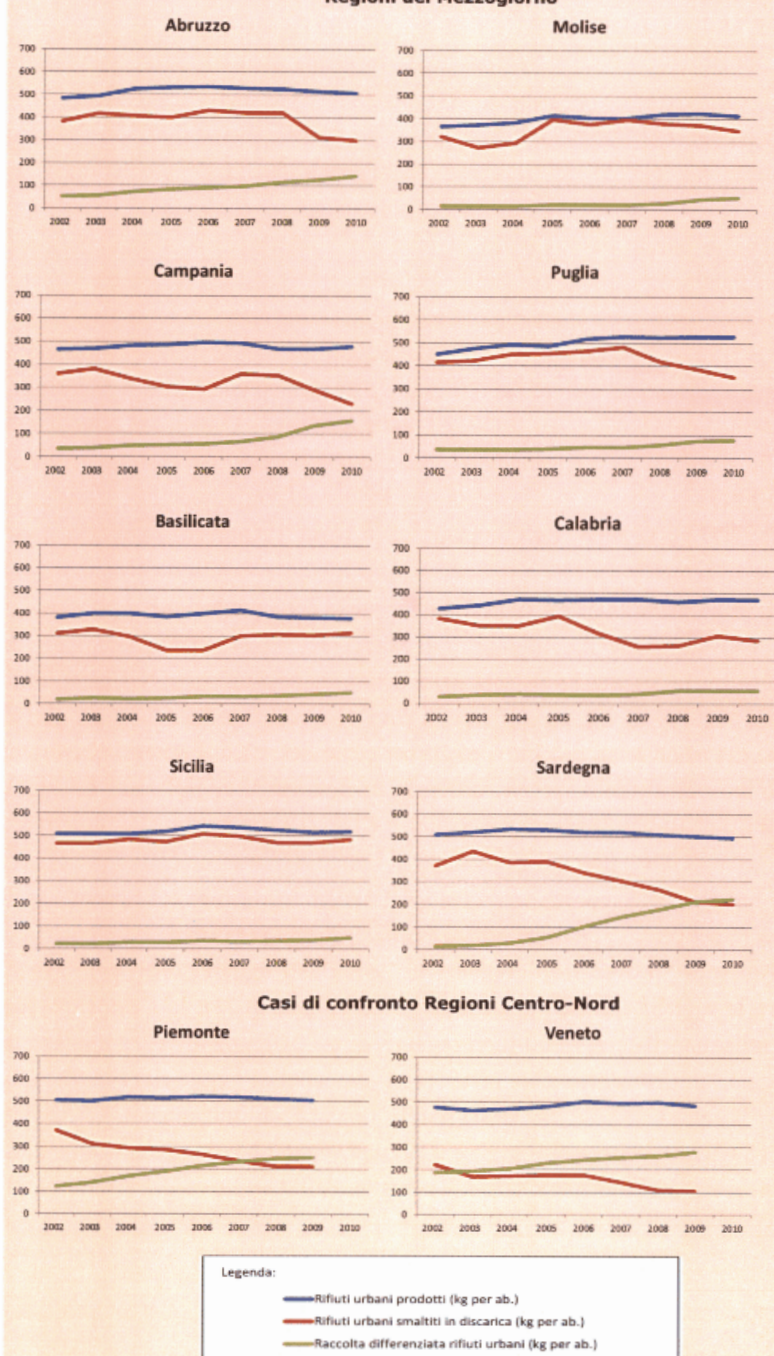
Maggiore eterogeneità caratterizza l'indicatore relativo alla quota di frazione umida dei rifiuti trattata con processi di compostaggio: Basilicata e Sicilia restano fanalini di coda a causa di una modestissima percentuale di raccolta differenziata; in Campania, a fronte di una crescita del rifiuto differenziato, permane il vincolo dell'insufficiente dotazione di impianti di compostaggio; Sardegna e Abruzzo presentano i valori più elevati con quote rispettivamente pari al 61 per cento circa e 29 per cento.

La dinamica degli indicatori non sempre evidenzia una chiara tendenza verso la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti che implica un incremento delle percentuali di raccolta differenziata e il conseguente trattamento della frazione umida in impianti di compostaggio, associati a una effettiva riduzione dell'uso della discarica. In alcuni casi il poco coerente andamento degli indicatori è spiegabile dai flussi extraregionali di rifiuti urbani, su cui si tornerà più avanti.

L'analisi congiunta degli andamenti della produzione dei rifiuti, della raccolta differenziata e dello smaltimento in discarica, per ciascuna regione del Mezzogiorno, nel periodo 2002-2010, consente di evidenziare i *trend* in atto e di ricostruire, indirettamente, la strategia perseguita nella gestione dei rifiuti, in termini di scelte di tipologia di trattamento (Figura II.22).

Produzione di
rifiuti urbani,
raccolta
differenziata
e discarica

Figura II.22 - RIFIUTI URBANI PRODOTTI, SMALTITI IN DISCARICA E RACCOLTA DIFFERENZIATA, 2002-2010 (kg per abitante)
Regioni del Mezzogiorno



Nota: la disponibilità dei dati relativi all'anno 2010 è anticipata per le sole regioni del Mezzogiorno attraverso la Convenzione DPS-ISPRa che garantisce una accelerazione della tempistica dell'indagine per il sistema degli Obiettivi di Servizio. I dati 2010 di tutte le regioni italiane saranno diffusi con la pubblicazione del Rapporto Rifiuti ISPRa.

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRa

La produzione di rifiuti urbani, nel periodo considerato, rimane pressoché stabile, oscillando intorno ai 500 kg/ab/anno in tutte le regioni del Mezzogiorno, a eccezione di Molise e Basilicata dove si attesta sui 400 kg/anno.

La situazione delle regioni del Sud, osservata fino al 2010, può essere confrontata con Piemonte e Veneto, due casi nel Nord del Paese, scelti come esemplificativi di traiettorie in cui il peso pro capite dei rifiuti che entrano potenzialmente nel circolo del riutilizzo ha superato quello dei conferimenti in discarica.

Anche in questo caso, l'unica regione che si distingue è la Sardegna, che presenta un andamento delle curve simile a quello verificatosi in Piemonte e Veneto. La principale differenza tra le tre regioni è costituita dalla tempistica: in Veneto, già dal 2003 i rifiuti che entrano nel circolo potenziale del riutilizzo superano i conferimenti in discarica, mentre per Piemonte e Sardegna, tale punto si raggiunge, rispettivamente, nel 2007 e nel 2009. Si individua, inoltre, una certa regolarità rispetto alle quantità in corrispondenza delle quali le due curve si intersecano: occorre sostenere la raccolta differenziata fino a ridurre i conferimenti in discarica al di sotto dei 200 kg/ab/anno. La Campania e, in parte, l'Abruzzo, sembrano poter raggiungere in tempi brevi tale risultato, mentre Sicilia e Basilicata mostrano una curva degli smaltimenti in discarica prossima a quella della produzione.

Flussi
extraregionali
di rifiuti
urbani

La considerazione dei flussi extraregionali dei rifiuti urbani⁴⁰ consente di affinare l'analisi, introducendo al tema della dotazione impiantistica. Nel complesso, nelle regioni meridionali viaggia un flusso di circa 416 mila tonnellate di rifiuti, pari al 4 per cento dei rifiuti totali prodotti e al 20 per cento dei rifiuti differenziati raccolti. L'organico proveniente dalla raccolta differenziata pesa per il 60 per cento dei flussi, seguito dal Combustibile Derivato dai Rifiuti – CDR (19 per cento) e da altri rifiuti, compresi materiali misti, prodotti da impianti di trattamento meccanico (15 per cento); una quota residuale è composta da prodotti del trattamento aerobico e anaerobico di rifiuti solidi (5 per cento) e da rifiuti urbani indifferenziati (1 per cento).

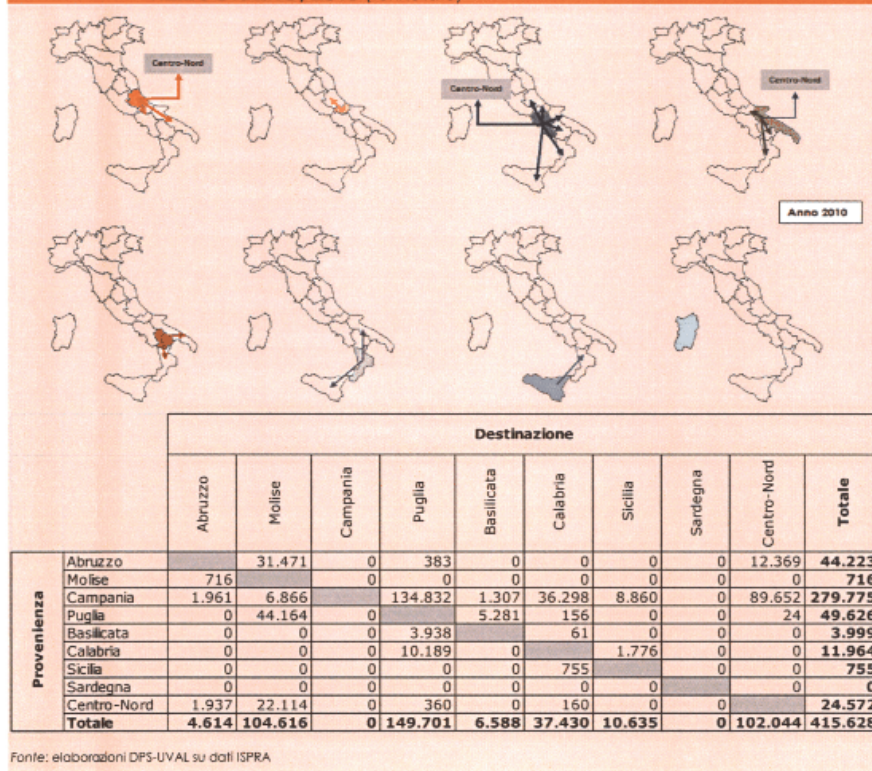
La matrice “provenienza-destinazione” dei flussi extraregionali permette di individuare le regioni esportatrici nette di rifiuti (Figura II.23): la Campania, con circa 280 mila tonnellate di rifiuti fuori regione, di cui 240 mila inviate a impianti di compostaggio, e l'Abruzzo, che invia fuori dai confini regionali 44.000 mila tonnellate, la quasi totalità in uscita dagli impianti di trattamento meccanico biologico (TMB). Di converso, il Molise e la Puglia sono importatrici nette di rifiuti: la prima riceve principalmente CDR dalla Puglia, dall'Abruzzo e dal Centro-Nord,

⁴⁰ L'ISPRA effettua specifiche indagini di approfondimento sui flussi extraregionali dei rifiuti urbani nell'ambito dell'accordo convenzionale con il DPS a supporto del sistema degli Obiettivi di Servizio. A partire dalle banche dati Modello unico di dichiarazione (MUD) regionali, si analizzano i moduli relativi alle informazioni sui quantitativi di rifiuti destinati a terzi e ricevuti da terzi. L'analisi è condotta sui codici dell'elenco europeo dei rifiuti (riportato nella Decisione 2000/532/CE) afferenti alla frazione organica da raccolta differenziata, ai rifiuti urbani indifferenziati e ai rifiuti provenienti dalle operazioni di trattamento effettuate presso impianti di gestione dei rifiuti urbani.

mentre la seconda tratta nei propri impianti il 43 per cento dell'organico e il 90 per cento dei residui da TMB in uscita dalla Campania.

Al Centro-Nord giungono dal Sud circa 102 mila tonnellate di rifiuti, di cui quasi il 90 per cento proveniente dalla Campania (si tratta sostanzialmente di rifiuti organici).

Figura II.23 - FLUSSI EXTRAREGIONALI DEI RIFIUTI URBANI DELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO, 2010 [tonnellate]



Considerando insieme all'evoluzione dei principali indicatori di gestione dei rifiuti anche la composizione impiantistica è possibile delineare un quadro di sintesi per ciascuna regione del Sud (Figura II.24).

L'aumento della raccolta differenziata dovrebbe determinare un minor ricorso sia al trattamento meccanico biologico, poiché si ridurrebbe la necessità di selezionare le frazioni a valle della raccolta, sia agli smaltimenti in discarica, poiché parte dei materiali dovrebbero essere avviati al recupero. Questa relazione, come già rilevato si riscontra solo in Sardegna, mentre in tutti gli altri casi si osservano modelli e *mix* differenziati. La Sicilia è di fatto ferma: tra il 2008 e il 2010 i conferimenti in discarica restano elevati e invariati. In Puglia è aumentato molto il TMB, con positivi effetti sullo smaltimento in discarica, ma che, in assenza di impianti per il trattamento finale (inceneritori), origina un flusso di CDR inviato al Molise. La Campania, nella quale gli sforzi e i risultati conseguiti in termini di raccolta

Composizione
impiantistica e
chiusura del
ciclo di
gestione

differenziata sono elevati, non riesce a trattare la frazione organica raccolta separatamente e deve ricorrere al trattamento in impianti fuori regione⁴¹. La riduzione del conferimento in discarica nel 2010 è riconducibile all'avvio dell'impianto di incenerimento di Acerra.



In definitiva, salvo l'eccezione della Sardegna, le regioni del Mezzogiorno sono ancora lontane dalla chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti urbani con una dotazione e un *mix* impiantistico non in grado di far fronte alla produzione di rifiuti e rendere sostenibile lo sforzo, pur necessario, per l'aumento della raccolta differenziata, in particolare della frazione umida.

⁴¹ Questo dato spiega lo sbilanciamento dell'indicatore riguardante il compostaggio, adottato nel sistema Obiettivi di Servizio: se la Campania trattasse i rifiuti organici in propri impianti di compostaggio, l'indicatore corrispondente passerebbe da 1,3 per cento a 27 per cento.

Il ruolo delle grandi città del Mezzogiorno, dove la gestione dei rifiuti urbani appare particolarmente arretrata, è determinante per innescare finalmente un circuito virtuoso in linea con altre aree del Paese e in coerenza con gli orientamenti europei.

II.3.2 Gestione del Servizio Idrico Integrato

Il sistema di *governance* del Sistema Idrico Integrato (SII), dopo ripetuti interventi legislativi, è destinato a mutare nuovamente: la L. 42/2010⁴² ha disposto l'abrogazione delle Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (ATO), previste nel D.Lgs 152/2006 e s.m.i., già a decorrere dal 31 dicembre 2010, scadenza prorogata con il D.Lgs 201/2011 (c.d. "Salva Italia") al 31 dicembre 2012.

Quadro
normativo e
regolamentare

Alle Regioni è demandato il ruolo di coordinamento e attribuzione delle funzioni esercitate dai vari ATO, verso la concentrazione in un unico organismo di controllo e gestione. Il riassetto organizzativo, in ogni caso, dovrà portare, entro il 2015, come previsto dalla Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE), all'introduzione di meccanismi finalizzati al raggiungimento di un "buono stato" delle acque superficiali e sotterranee e dell'obiettivo di sostenibilità ecologica, economica, finanziaria e sociale.

A gennaio 2012, secondo l'indagine conoscitiva sul recepimento della L. 42/2010 svolta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome⁴³, solo una minoranza di amministrazioni ha completato l'iter di approvazione della propria legge attuativa (Tavola II.5).

In un contesto normativo e regolamentare non ancora stabilizzato i principali indicatori di efficacia del servizio idrico mostrano un livello di perdite di rete ancora molto elevato e una capacità di depurazione delle acque reflue non adeguata: in media nazionale al 2008⁴⁴ le perdite superano il 30 per cento e gli abitanti equivalenti serviti da impianti di depurazione sono pari a circa il 72 per cento.

Il problema, particolarmente acuto nel Mezzogiorno, ha portato, con l'introduzione del sistema Obiettivi di Servizio⁴⁵, alla definizione di *target* (ridurre le perdite dal 40 al 25 per cento e aumentare la quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione dal 63 al 75 per cento) da raggiungere a fine 2013.

A fronte di una così bassa qualità del servizio idrico, in particolare nel Sud, è interessante analizzare la spesa in conto corrente e in conto capitale sostenuta dal settore pubblico allargato nell'ultimo decennio, che consente di apprezzare lo sforzo effettuato verso il raggiungimento di obiettivi di migliore qualità del servizio⁴⁶.

⁴² Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 2/2010 recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.

⁴³ Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome 12/24/CR6/C5, Indagine conoscitiva sulle proposte di legge C.2, C.1951 e C.3865 in materia di servizio idrico integrato, disponibile all'indirizzo <http://www.regioni.it/download.php?id=243131&field=allegato&module=news>

⁴⁴ Ultimo dato disponibile; l'aggiornamento dell'Indagine ISTAT sul sistema delle acque è previsto per il 2013.

⁴⁵ Per un approfondimento sulla struttura di tali indicatori e sugli Obiettivi di Servizio si rinvia all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/servizio_idrico.asp e alle precedenti edizioni del Rapporto DPS.

⁴⁶ L'analisi è tratta dall'edizione 2011 delle Monografie regionali CPT dedicate all'approfondimento del Servizio idrico integrato (Cfr. AA.VV., L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT). Il decentramento

Tavola II.5 - RECEPIMENTO DELLA L. 42/2010

Regione	Iter di approvazione dei disegni di legge attuativi della L. 42/2010	Ipotesi di riallocazione delle funzioni
Piemonte	All'esame dell'Aula	Titolarità compartecipata
Valle d'Aosta	In fase di predisposizione	Titolarità comunale (o delle comunità montane)
Lombardia	Approvato con L. R. 21/2010	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Provincia A. Bolzano	Per il regime di autonomia non è interessata dalle disposizioni della normativa nazionale	
Provincia A. Trento	Per il regime di autonomia non è interessata dalle disposizioni della normativa nazionale	
Veneto	Approvato dalla Giunta Regionale	Titolarità Comunale
Friuli - Venezia Giulia	Approvato dalla Giunta Regionale	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Liguria	In fase di predisposizione	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Emilia - Romagna	Approvato con L.R. 23/2011	Titolarità compartecipata
Toscana	Approvato con L.R. 69/2011	Titolarità comunale (o delle comunità montane)
Umbria	La Regione Umbria con L.R. 23/2007 ha soppresso gli ATO e conferito agli Ambiti Territoriali Integrati (A.T.I.) le relative funzioni, anticipando sostanzialmente la soppressione degli ATO.	Titolarità comunale (o delle comunità montane)
Marche	In fase di predisposizione	Titolarità compartecipata
Lazio	In fase di predisposizione	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Abruzzo	Approvato con L.R. 9/2011	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Molise	Approvato con L.R. 8/2009	Titolarità provinciale o regionale con funzione consultiva comunale
Campania	In fase di predisposizione	Titolarità compartecipata
Puglia	Approvato con L.R. 9/2011	Titolarità Comunale
Basilicata	Approvato con L.R. 33/2010	Titolarità compartecipata
Calabria	Approvato con L.R. 34/2010	Titolarità regionale
Sicilia	All'esame delle Commissioni Consiliari	Titolarità compartecipata
Sardegna	All'esame delle Commissioni Consiliari	Titolarità compartecipata

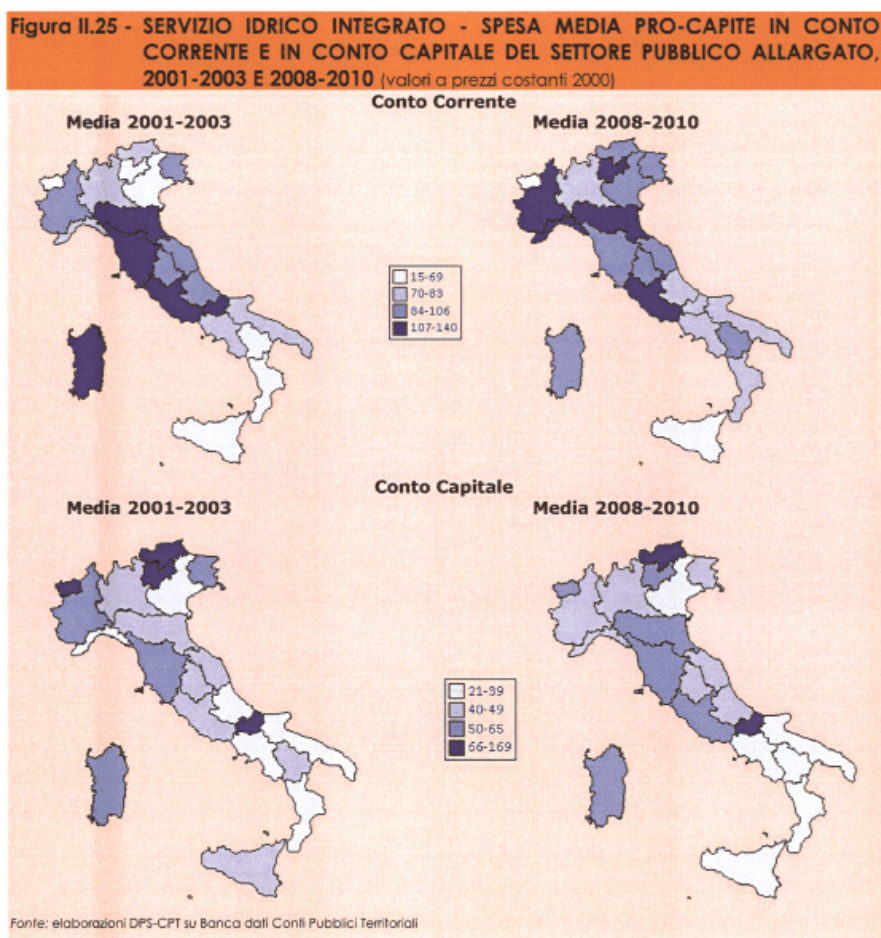
Nota: la titolarità compartecipata prevede, nelle funzioni di programmazione, indirizzo e controllo, ruoli partecipativi-interistituzionali anche per gli enti di rango inferiore in sostituzione con le sopresse ATO.
Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati tratti da "Indagine conoscitiva sulle proposte di legge in materia di SLI, effettuata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome", 10 gennaio 2012.

Servizio Idrico
Integrato e
spesa pubblica

La spesa media annua pro-capite in conto corrente, nel triennio 2008-2010, è molto differenziata a livello regionale e varia tra in un intervallo minimo di 15-69 euro (in Sicilia) e uno massimo di 107-140 euro (Lazio e alcune regioni del Nord-Ovest); rispetto al triennio 2001-2003 non si osservano variazioni di segno univoco: con riferimento al Mezzogiorno la spesa pro-capite risulta sostanzialmente costante nella gran parte delle regioni, salvo in Sardegna – in diminuzione – e in Basilicata – in aumento (Figura II.25).

Ma, ciò che emerge con maggiore evidenza, è la ridotta crescita della spesa media pro-capite in conto capitale e in taluni casi la riduzione, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, dove la modesta qualità dei servizi di distribuzione e di depurazione dell'acqua avrebbe richiesto significativi investimenti tanto più in un contesto nel quale il processo di industrializzazione del settore è ancora incompiuto.

delle funzioni sul territorio. Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani, DPS, 2011, scaricabili all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_monografie/2011/ml.asp



La gestione del servizio idrico integrato si deve misurare, oltre che con il deficit infrastrutturale e con l'assetto organizzativo ancora in fase di assestamento (fattori che entrambi condizionano i servizi resi), con la disponibilità della risorsa idrica e con l'obiettivo posto in sede europea sulla qualità dei corpi idrici sotterranei e superficiali.

Disponibilità di
acqua potabile

Nel 2008, secondo i dati ISTAT, l'Italia dispone di 9,1 miliardi di metri cubi di acqua potabile e i volumi scambiati tra regioni sono pari a circa 600 milioni di metri cubi (con Puglia e Campania "importatrici nette").

Il confronto tra acqua totale disponibile e acqua fatturata permette di calcolare l'acqua che non viene rendicontata in tariffa⁴⁷ (Tavola II.6): in media nazionale,

⁴⁷ Non sono fatturati: a) esuberanti dei serbatoi, b) esuberanti in partenza della sorgente (un'elevata portata potrebbe causare la non totale immissione dell'acqua captata in rete), c) perdite da trasporto (sia nella parte distribuzione che adduzione), d) perdite legate a processi di potabilizzazione, e) usi pubblici, f) allacci abusivi, g) adduzione all'ingrosso (l'acqua può essere venduta all'ingrosso per usi dell'agricoltura o dell'industria; tale quantitativo, essendo venduto all'ingrosso, non rientra nell'acqua fatturata agli utenti finali per usi civili).

l'acqua non fatturata è pari al 42 per cento del totale, ma nel Mezzogiorno tale quota raggiunge quasi il 53 per cento contro il 36 per cento del Centro-Nord.

Tavola II.6 - ACQUA POTABILE: DOTAZIONE, FATTURATO, TRASFERIMENTI E AVANZO NETTO DELLE REGIONI - 2008 (volumi in migliaia di metri cubi)

Regioni	Dotazione naturale di acqua potabile (prelievo)	Flussi in uscita (acqua ceduta)	Flussi in entrata (acqua ricevuta)	Totale acqua disponibile	Acqua potabile fatturata	% Acqua potabile fatturata / Totale acqua disponibile	Acqua non fatturata	% Acqua non fatturata / Totale acqua disponibile
	a	b	c	d=a+b+c	e	f=a/d	g=d-e	h=g/d
Piemonte	594.124	121	1.052	595.055	393.309	66,1	201.746	33,9
Valle d'Aosta	39.728			39.728	12.523	31,5	27.205	68,5
Lombardia	1.451.578	22	1.132	1.452.688	1.084.527	74,7	368.161	25,3
Trentino-Alto Adige	214.358			214.358	102.729	47,9	111.629	52,1
Provincia autonoma di Bolz.	76.894		15	76.909	44.629	58,0	32.280	42,0
Provincia autonoma di Trent.	137.464	895		138.359	58.100	42,5	78.469	57,5
Veneto	729.773	548	11.570	740.795	409.319	55,3	331.476	44,7
Friuli - Venezia Giulia	233.761	10.091	2.628	246.480	119.262	52,7	107.036	47,3
Umbria	257.558	1.348	117	259.023	175.565	68,5	80.762	31,5
Emilia - Romagna	517.484	2.834	3.598	523.916	355.199	68,5	163.049	31,5
Toscana	460.333	3.135	990	464.458	298.494	65,1	159.684	34,9
Umbria	115.753	3.470	5.025	124.248	60.333	51,4	56.975	48,6
Marche	202.364	3.100	3.620	209.084	113.426	55,9	99.458	44,1
Lazio	1.140.254	137.610	4.923	1.282.787	631.874	62,7	375.693	37,3
Abruzzo	290.562	1.997		292.559	115.126	39,9	173.539	60,1
Molise	161.355	95.777	929	258.061	26.001	9,1	192.060	74,9
Campania	872.032	122.299	228.157	1.222.488	440.982	45,1	536.908	54,9
Puglia	209.590		335.520	545.110	246.916	45,3	298.194	54,7
Basilicata	315.676	216.833	440	532.949	39.365	39,6	59.918	60,4
Calabria	388.234		2.333	390.567	177.786	45,5	212.781	54,5
Sicilia	625.797			625.797	365.035	58,3	260.762	41,7
Sardegna	297.898			297.898	144.922	48,6	152.976	51,4
Estero (*)		2080	121	2.201	1.959			
Italia	9.108.313	602.160	602.160	9.312.633	5.312.694	58,3	3.795.619	41,7
- Nord-Ovest	2.342.988	1.491	2.301	2.346.780	1.665.924	71,1	677.874	28,9
- Nord-Est	1.909.734	14.368	17.811	1.941.913	1.089.238	56,9	823.939	43,1
- Centro	1.918.704	147.315	14.548	2.080.567	1.104.127	61,8	681.810	38,2
- Centro-Nord	6.171.425	163.174	34.660	6.369.259	3.859.289	63,9	2.183.623	36,1
- Mezzogiorno	3.161.244	436.906	567.379	4.165.529	1.556.133	47,3	1.735.584	52,7

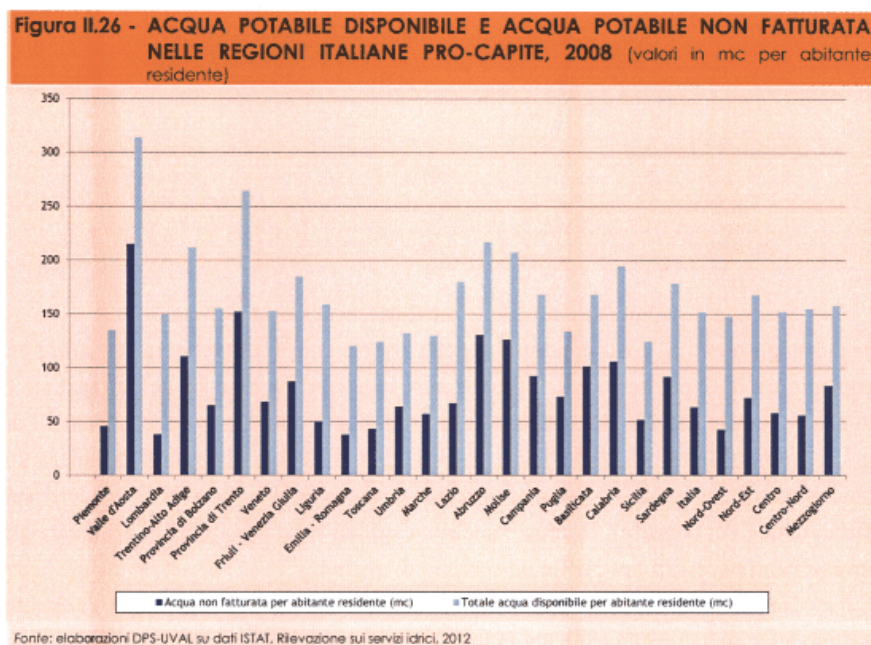
(*) L'Estero cede 2.080 mc di acqua alla regione Friuli Venezia Giulia e riceve 21 mc dalla stessa regione e 100 mc dall'Emilia Romagna. Per effetto degli arrotondamenti in migliaia effettuati dall'ISTAT, la quadratura verticale della colonna (a) può non verificarsi. Fonte: elaborazioni DPS-UVAl su dati ISTAT, Rilevazione su i dati idrici, 2012

L'analisi della dotazione pro-capite mostra come vi sia tendenzialmente una certa correlazione tra la quantità di acqua disponibile e quella non fatturata in ciascuna regione. A fronte di una media di 89 mc di acqua pro-capite fatturata, una quota non fatturata (esuberanti, perdite, usi pubblici, ecc.), risulta presente in tutte le regioni italiane, con diverse incidenze: rispetto al valore medio nazionale del volume di acqua non fatturata, che corrisponde a 63 mc pro-capite, vi sono alcuni territori dove tale indicatore è più alto (215 metri cubi in Valle d'Aosta, 152 metri cubi nella Provincia Autonoma di Trento), in altre regioni invece è inferiore (38 metri cubi in Emilia Romagna e Lombardia). Per macro area si osserva che la quota per abitante di acqua potabile disponibile non è molto diversa, 155 metri cubi nel Centro-Nord e 158 metri cubi nel Mezzogiorno, a fronte di un volume non fatturato rispettivamente pari a 56 e 83 metri cubi per abitante (Figura II.26).

La risorsa idrico-potabile non sembra quindi utilizzata al meglio come sarebbe necessario. Il tema emerge anche dalla irregolarità nell'erogazione dell'acqua che, secondo l'ISTAT⁴⁸, nel 2011 è stata lamentata dal 9,3 per cento delle famiglie residenti in Italia (17,4 per cento nel Mezzogiorno, con punte del 31,7 per

⁴⁸ Cfr. ISTAT, *Famiglie che lamentano irregolarità nell'erogazione dell'acqua*, Indagine multiscopo - Aspetti della vita quotidiana, anno di riferimento 2011. Dall'indagine emerge che la situazione è ancora più critica sulla qualità dell'acqua percepita: infatti, il 30 per cento delle famiglie intervistate dichiara di non fidarsi a bere l'acqua del rubinetto, con fenomeni elevati soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno (Sicilia, 60,1 per cento; Sardegna, 53,4 per cento; Calabria, 47,7 per cento).

cento in Calabria e 27,3 per cento in Sicilia). Questo dato suggerisce di considerare per il futuro, da un lato, modelli di incentivi che consentano l'attivazione di nuovi investimenti per il recupero e l'ottimizzazione della distribuzione idrica, e dall'altro, un parallelo sistema di disincentivi (ad esempio con tariffazione) agli sprechi e all'uso inefficiente della risorsa acqua.



Il fabbisogno di investimenti degli ATO per i prossimi 30 anni è stato stimato pari a 65 miliardi di euro⁴⁹ di cui il 90,9 per cento a carico dei gestori del servizio idrico integrato e il 9,1 per cento a carico del settore pubblico (Tavola II.7).

Si tratta di importi consistenti: 2,2 miliardi di euro di investimento medio annuo equivalenti a circa 1.080 euro pro-capite che apre la rilevante questione delle tariffe⁵⁰.

In uno studio condotto nel 2010 dall'IPI⁵¹ è stato stimato, con l'ausilio delle Matrici di Contabilità Sociale su base regionale e attraverso una analisi dei prezzi

Struttura
tariffaria e
fabbisogno di
investimenti

⁴⁹ Cfr. ANEA – Utilitatis, *Blue Book 2011, I dati sul servizio idrico integrato in Italia* [Roma 2011].

⁵⁰ L'Italia paga l'acqua per uso civile con una tariffa tra le più basse in Europa: a fronte di una media europea di circa 3,4 euro per mc, secondo una ricerca della Banca Mondiale e pubblicata dal World Water Forum del 2009, la tariffa nazionale si attesta a un livello pari a 0,88 euro per mc, a fronte della Danimarca che paga 6,42 euro per mc, 5,29 euro per mc della Germania, 3,79 della Gran Bretagna, e così via. Analoghe differenze sulla struttura delle tariffe nel settore idrico sono anche rilevate dall'OECD nel 1999, e pubblicate in *L'Industria Idrica in alcuni paesi Europei* – Amati, A. (a cura di) *Aspetti istituzionali e organizzativi* [Franco Angeli, Milano 2008, vol. I].

⁵¹ La ricerca è stata condotta dall'ex Istituto per la Promozione Industriale (IPI), in collaborazione con l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", nell'ambito dell'Analisi Economica al Piano di Gestione Acque del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale e pubblicato su <http://www.ildistrettoidrograficodellappenninomeridionale.it/>

*ombra*⁵², un modello di riequilibrio delle tariffe di mercato nel settore delle acque per cinque⁵³ regioni del Mezzogiorno (Molise, Campania, Basilicata, Puglia e Calabria).

Tavola II.7 - FABBISOGNO DI INVESTIMENTI PREVISTI DAGLI ATO PER I PROSSIMI 30 ANNI NEL SETTORE DEL SII

Area Geografica	Totale SII (min/€)	Finanziamento privato		Finanziamento pubblico	
		min/€	per cento	min/€	per cento
Nord Ovest	15.136	14.429	95,3	707	4,7
Nord Est	13.537	12.333	91,1	1.204	8,9
Centro	12.006	11.401	95	605	5
Sud	15.859	14.102	88,9	1.757	11,1
Isole	8.616	7.257	84,2	1.359	15,8
Italia	65.154	59.522	90,9	5.632	9,1

Nota: le stime non includono Valle D'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia
Fonte: Ufficiali, Blue Book 2011

Secondo le stime, le variazioni tariffarie necessarie per riallineare i prezzi pagati dagli utenti ai costi opportunità della risorsa acqua, dovrebbero registrare un aumento tra il 32 per cento e il 162 per cento, in considerazione sia dell'attuazione a livello regionale della L. 42/2010 sia delle modalità di attuazione dei c.d. modelli di *pricing*, in cui le tariffe, per il citato regime di transizione, dovranno assumere un unico valore regionale⁵⁴. Questa variazione, a sua volta, potrebbe incidere sul fatturato degli enti gestori, incrementandolo, e quindi sulla possibilità di effettuare gli investimenti necessari per offrire un servizio di qualità.

Nel Servizio Idrico Integrato si registrano dunque ancora forti gap da colmare e il processo di aggiustamento, sia in termini infrastrutturali che regolatori, verso una gestione integrata è ancora lungo. Rimane l'importante scadenza del 2015, anno entro il quale l'Italia dovrà raggiungere, il "buono stato di qualità" dei corpi idrici, così come previsto dalla Direttiva quadro della Commissione Europea 2000/60.

II.4 Servizi per la mobilità

II.4.1 Servizi ferroviari

Il settore del trasporto ferroviario italiano vive una fase di profonde trasformazioni, stretto tra l'esigenza di adeguare la qualità dei servizi e le ristrettezze delle risorse pubbliche, all'interno di un programma di liberalizzazione e di ammodernamento della rete. In questo quadro, in coerenza con gli indirizzi dell'Unione Europea in tema di politica di infrastrutturazione per grandi corridoi di

⁵² Si ricorre ai prezzi ombra quando i prezzi di mercato non rappresentano un riferimento affidabile, sia perché essi non sono osservabili per tutti i beni e servizi, sia perché i prezzi di mercato osservabili non sono necessariamente quelli meglio indicati per una valutazione economica. Cfr. Pennisi, G. Scandizzo, P.L., *Valutare l'incertezza: l'analisi costi benefici nel XXI secolo* [Giappichelli Ed., Torino, 2003].

⁵³ Dati disponibili per le aree di competenza del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale, che di fatto rappresenta, per volumi di acqua prelevata oltre il 33 per cento del comparto a uso potabile (ISTAT, Giornata mondiale dell'acqua, 21 marzo 2012).

⁵⁴ Attualmente esistono differenti tariffe anche all'interno di una regione: il valore stimato di variazione rappresenta quindi una stima dello scostamento medio atteso.

dimensione continentale, nota come rete TEN (*Trans European Network*), si cerca di imprimere una spinta al trasporto ferroviario in crisi.

La sostenibilità e lo sviluppo del settore potrebbero essere modificati dalla piena attuazione della liberalizzazione del trasporto ferroviario, secondo le modalità disciplinate dalla normativa comunitaria. Ciò vale sia per quanto concerne le tratte per le quali sussiste una domanda tale da garantirne il finanziamento integrale attraverso il mercato, sia per le tratte che si configurano come servizio pubblico, e pertanto finanziate in misura determinante da contributi dello Stato o di altri enti pubblici.

Servizi
ferroviari e
concorrenza

In tema di normativa comunitaria, il nostro Paese ha dato tempestiva attuazione ai principi di apertura alla concorrenza del mercato dei servizi ferroviari, più di quanto abbiano fatto la maggior parte dei Paesi europei, attraverso la puntuale adozione di provvedimenti di recepimento delle numerose direttive⁵⁵ che si sono succedute a partire dai primi anni Novanta. Appare opportuno ricordare che, a livello normativo europeo, l'apertura al mercato ha riguardato i servizi di trasporto merci e, per il comparto passeggeri, i soli servizi di trasporto internazionale; non sono infatti state adottate normative di liberalizzazione riferite al trasporto passeggeri nazionale, che peraltro in alcuni Paesi – fra cui l'Italia – ha conosciuto una parziale apertura sulla base di norme interne.

Proprio l'ingente mole delle norme adottate in sede comunitaria con lo strumento della direttiva, la necessità di un loro recepimento da parte degli Stati membri, con le connesse modalità interpretative – necessariamente rimesse all'autonomia dei singoli legislatori – hanno tuttavia determinato nel corso del tempo un disallineamento di alcuni aspetti della disciplina applicabile ai servizi ferroviari nei vari Paesi dell'Unione.

Lo sviluppo della concorrenza nel settore dei servizi di trasporto ferroviario, come più volte ribadito da autorevoli studiosi della materia⁵⁶, è stato rallentato da:

- la posizione dominante del gestore della infrastruttura – Rete Ferroviaria Italiana (RFI) – che, sebbene formalmente distinto dal principale operatore Trenitalia – risulta appartenente dallo stesso gruppo, il cui controllo appartiene al Ministero dell'Economia e Finanze;
- l'assenza di un soggetto regolatore autorevole e indipendente che disciplini i rapporti tra il gestore della rete e le imprese ferroviarie⁵⁷ in relazione alla definizione dei contenuti del contratto di servizio e di programma⁵⁸.

⁵⁵ Si veda da ultimo il c.d. "Terzo pacchetto ferroviario", costituito dalle Direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE e dai Regolamenti n. 1370/2007/CE e 1371/2007/CE.

⁵⁶ Si veda da ultimo Antitrust 5 gennaio 2012 "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza".

⁵⁷ Per impresa ferroviaria, in linea con quanto rilevato dall'ISTAT, si intende qualsiasi impresa di diritto pubblico o privato che presta servizio di trasporto merci e/o passeggeri a mezzo ferrovia. Sono escluse le imprese che forniscono esclusivamente servizi di trasporto passeggeri su linee di metropolitana, tranviarie e/o di metropolitana leggera.

⁵⁸ Il contratto di servizio, stipulato tra lo Stato e l'impresa di trasporto, individua gli obblighi di servizio pubblico posti a carico di quest'ultima, con riferimento al servizio universale e ne quantifica il contributo finanziario da erogare all'impresa di trasporto. Il contratto di programma, stipulato tra lo Stato e il gestore

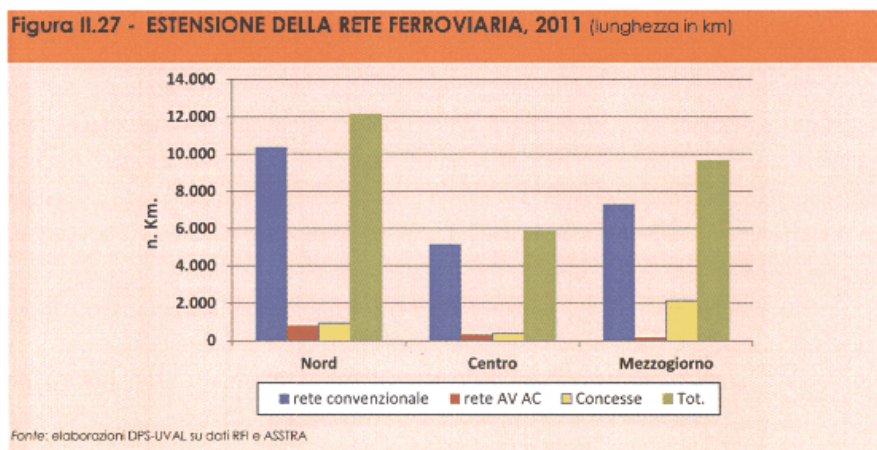
L'articolo 37 del D.L. 1/2012 ha assegnato all'Autorità di regolazione dei trasporti⁵⁹:

- la definizione degli ambiti e le modalità di finanziamento del servizio pubblico;
- l'analisi dell'efficienza dei diversi gradi di separazione tra l'impresa che gestisce l'infrastruttura e l'impresa ferroviaria, anche in relazione alle esperienze degli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Le novità introdotte nell'ordinamento italiano, quindi, dovrebbero dare un impulso alla completa attuazione del processo di liberalizzazione del settore ferroviario. La definizione di un quadro regolatorio chiaro e stabile nel tempo, in relazione anche alle modalità di finanziamento del servizio, dovrebbe contribuire ad avviare un cospicuo piano di investimenti nel settore, con notevoli benefici anche per gli utenti, che potranno usufruire di un servizio qualitativamente più elevato.

Rete
ferroviaria

La rete ferroviaria italiana si estende da Nord a Sud per 27.601 km, ed è divisa tra la rete del Gruppo Ferrovie dello Stato per 24.153 km gestita dalla società RFI, e 3.448 km, gestiti dal complesso delle ferrovie in concessione⁶⁰ (Figura. II.27).



Nell'ambito della competenza di RFI, la rete convenzionale a livello nazionale è pari al 95 per cento del totale, mentre la rete ad Alta Velocità/Alta Capacità (AV/AC), è pari al 5 per cento: in Italia sono stati realizzati a oggi 1.035 km di rete AV/AC di cui solo 172 km nelle regioni del Mezzogiorno.

dell'infrastruttura individua, da un lato, gli investimenti necessari allo sviluppo e al mantenimento in efficienza dell'infrastruttura ferroviaria e gli oneri di gestione della medesima posti a carico dello Stato, dall'altro, la manutenzione ordinaria della rete ferroviaria.

⁵⁹ L'articolo 36 del D.L. 1/2012 prevede l'Autorità di regolazione dei trasporti attribuendogli la competenza nel settore e sull'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi; nelle more dell'istituzione dell'autorità di settore le funzioni regolatorie sono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

⁶⁰ Si tratta delle ferrovie concesse ed ex gestioni commissariali e governative ai sensi dell'articolo 8 D.Lgs 422/1997.