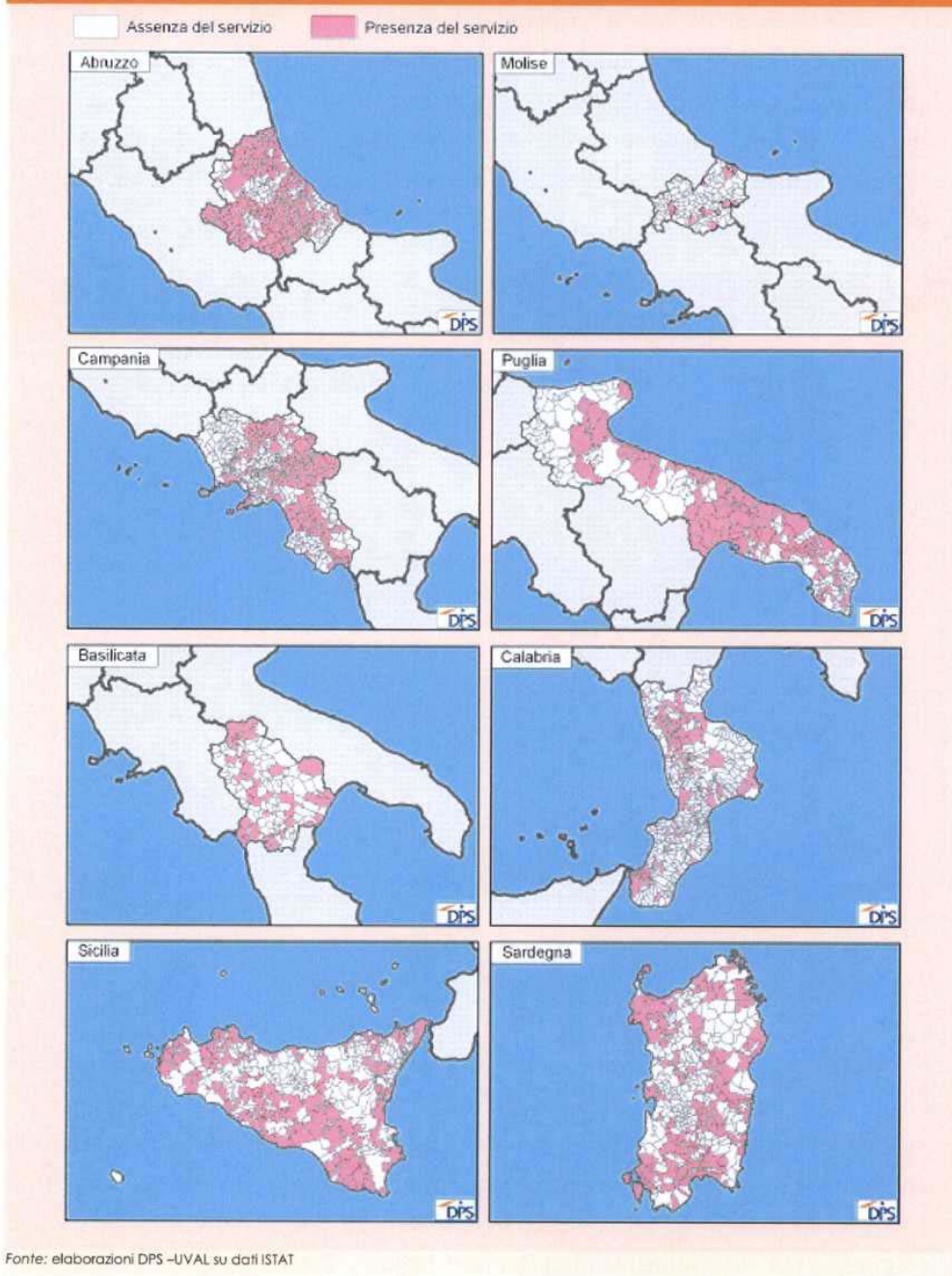


Figura II.10 - MEZZOGIORNO: DIFFUSIONE COMUNALE DEI SERVIZI PER L'INFANZIA, 2009

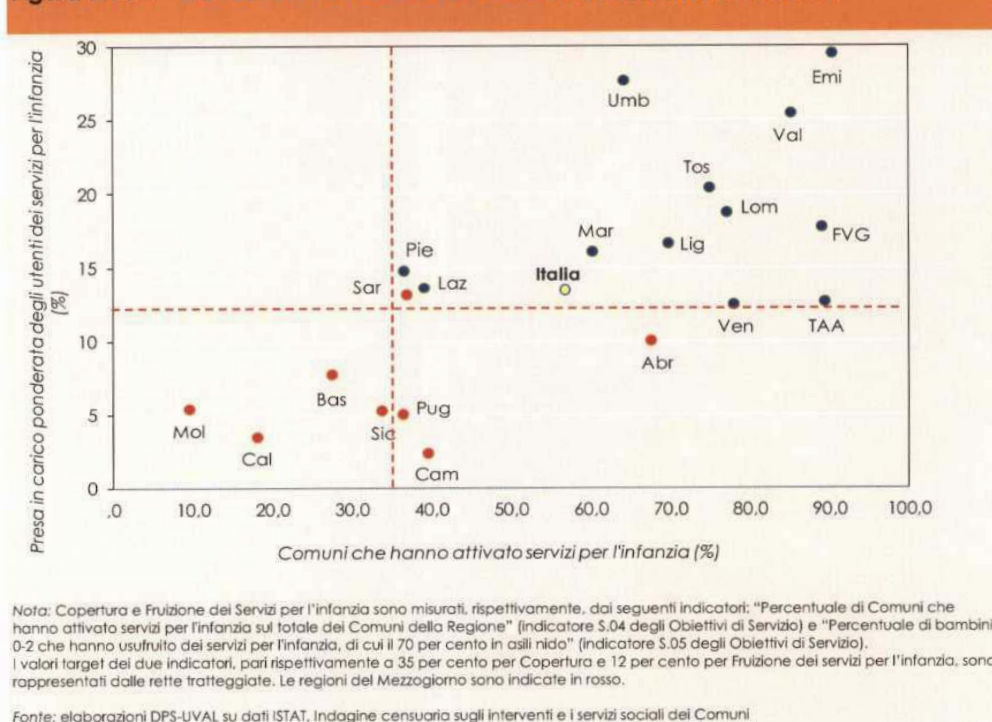


I dati riportati in Figura II.11 mostrano, con riferimento al 2009, l'andamento dei due indicatori relativi ai servizi dell'infanzia per i quali il meccanismo degli *Obiettivi di Servizio* fissa un target al 2013 per le otto regioni del Mezzogiorno (quota di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia, pari al 35 per cento e Presa in carico di utenti da parte dei servizi attivati, pari al 12 per cento). I dati evidenziano come copertura territoriale e fruizione del servizio non necessariamente

Offerta e domanda
di asili nido

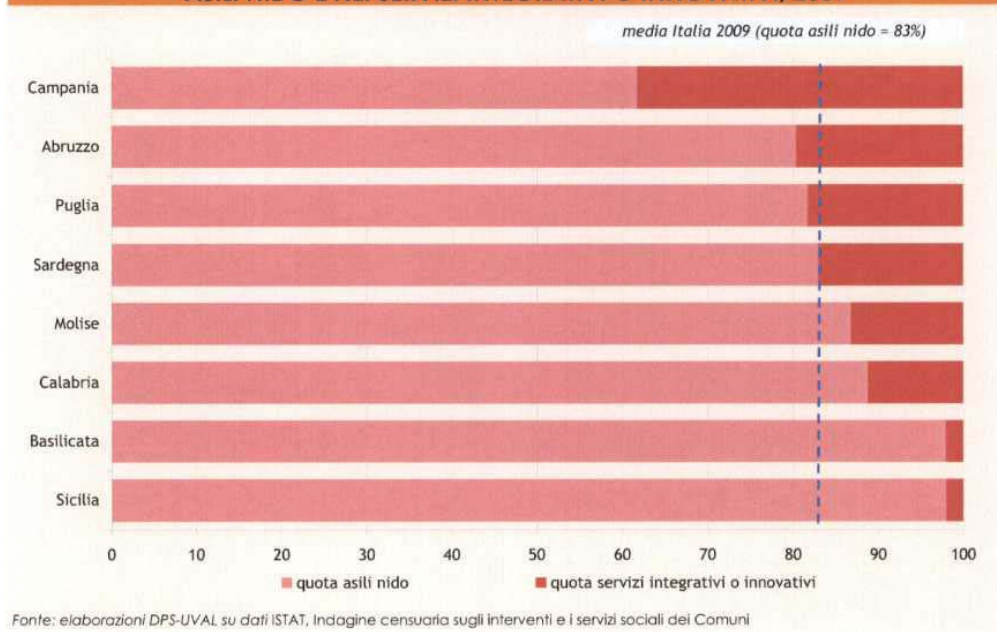
si “muovano” insieme: ad una buona copertura territoriale non sempre corrisponde una elevata fruizione da parte degli utenti e viceversa. I quattro quadranti sono individuati sulla base dei target da raggiungere nel 2013 e rappresentano le diverse combinazioni di copertura e fruizione del servizio presenti nelle regioni italiane: tra la prestazione eccellente dell’Emilia Romagna (con il più elevato tasso di copertura e fruizione) e le situazioni critiche di Molise e Calabria (bassa copertura e ridotta fruizione) si colgono numerose situazioni intermedie nell’offerta e nelle modalità di erogazione del servizio.

Figura II.11 - COPERTURA E FRUIZIONE DEI SERVIZI PER L'INFANZIA, 2009



Concentrando l’attenzione nelle regioni meridionali si evidenzia la forte disomogeneità di andamento dei due indicatori: in Campania, dove all’alta copertura territoriale corrisponde un basso numero di utenti e l’offerta è dominata da associazioni di Comuni e da un’elevata presenza di servizi integrativi ed innovativi; in Sardegna, al contrario, l’alto numero di bambini che fruisce del servizio si rivolge a strutture gestite direttamente dai singoli Comuni non in forma associata e la presenza di asili nido tradizionali rispetto ai servizi integrativi ed innovativi rispecchia essenzialmente la media italiana pari, rispettivamente, a circa 80 e 20 per cento (cfr. Figura II.12).

Figura II.12 - UTENTI CHE HANNO USUFRUITO DEI SERVIZI PER L'INFANZIA: QUOTA IN ASILI NIDO E NEI SERVIZI INTEGRATIVI O INNOVATIVI, 2009



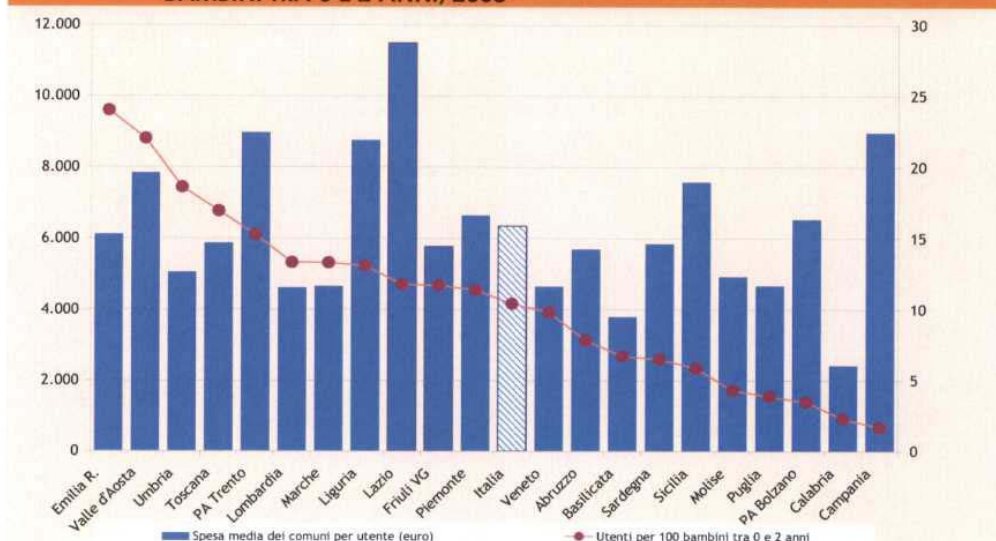
L'analisi della spesa media per utente sostenuta dai Comuni (cfr. Figura II.13) nel confronto con il numero di utenti che utilizzano il servizio evidenzia per Lazio, Liguria, Campania e Trento una spesa unitaria particolarmente elevata, superiore agli 8 mila euro/anno per bambino preso in carico (con una punta che raggiunge quasi i 12 mila euro/anno nel Lazio), contro una media nazionale di poco inferiore ai 6 mila euro/anno.

Spesa media dei Comuni per asili nido

A fronte di tali spese, il numero di bambini che fruiscono del servizio risulta, come già detto, particolarmente basso in Campania, ma superiore alla media nazionale nelle altre regioni (tra 12 e 15 bambini ogni cento utenti potenziali).

In assenza di un recupero di efficienza nell'erogazione del servizio, l'obiettivo di aumentare l'utenza rischia di incontrare il limite connesso alla disponibilità di risorse finanziarie pubbliche che andrebbero a gravare sui bilanci dei Comuni.

Figura II.13 - ASILI NIDO: SPESA MEDIA DEI COMUNI PER UTENTE E UTENTI PER 100 BAMBINI TRA 0 E 2 ANNI, 2008

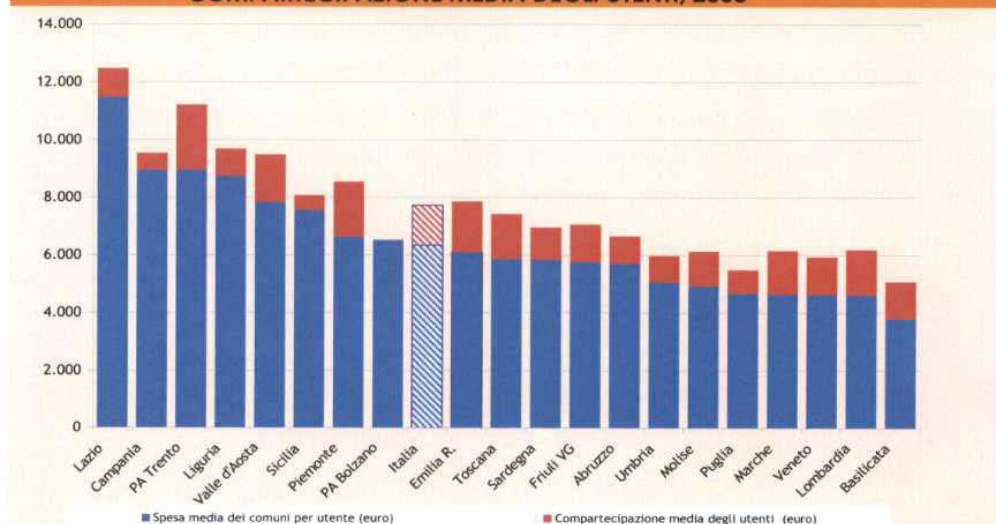


Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISTAT, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

Partecipazione
delle famiglie alla
copertura dei costi

Nella Figura II.14 è riportata, oltre alla spesa media sostenuta dai Comuni, la compartecipazione degli utenti¹⁴. Nelle regioni del Mezzogiorno la quota a carico delle famiglie è significativamente più bassa rispetto al resto d'Italia, ma il costo medio di un bambino che frequenta l'asilo nido va dagli oltre 9 mila euro l'anno in Campania a meno di 3 mila euro in Calabria (media nazionale di poco inferiore agli 8 mila euro).

Figura II.14 - ASILI NIDO: SPESA MEDIA DEI COMUNI PER UTENTE E COMPARTECIPAZIONE MEDIA DEGLI UTENTI, 2008



Fonte: ISTAT, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

¹⁴ Il dato non include il contributo del Sistema Sanitario Nazionale che nel 2008 ammonta complessivamente a 4,4 milioni di euro, con un'incidenza marginale (pari al 3 per cento circa) sul costo totale per utente.

La fotografia che emerge relativamente ai servizi per la prima infanzia (diffusione, presa in carico, costi e compartecipazione degli utenti) segnala come l'analisi della domanda non sempre guidi le decisioni di policy (cosa, quanto e dove). Allo tempo stesso, alla debolezza dell'offerta formale (pubblica) si associa una ridotta presenza anche di altre tipologie di servizi, soprattutto nei territori in cui la domanda è più debole anche per motivi socioculturali.

RIQUADRO F - PIANO STRAORDINARIO DI INTERVENTO PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA INTEGRATO DEI SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA

Il Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (Piano Nidi) è stato previsto dalla legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) e poi definito dalle Intese in Conferenza Unificata del 26 settembre 2007 e del 14 febbraio 2008 con la finalità di incrementare i servizi socio-educativi per i bambini da zero a tre anni. Tra le gli obiettivi del Piano vi è l'avvio del processo di definizione dei livelli essenziali, il rilancio di una strategia di collaborazione tra istituzioni, la riduzione dei divari tra Nord e Sud del Paese e l'avvicinamento agli standard europei.

Per il triennio 2007-2009 il Piano Nidi ha previsto un finanziamento statale pari a 446 milioni di euro a cui si sono aggiunti circa 281 milioni di cofinanziamento locale, per un totale di 727 milioni di euro (Cfr. Tavola F.1). Sulla base dei dati di monitoraggio emerge che sono state impegnate tutte le risorse statali del triennio 2007-2009 e di queste l'88 per cento, ovvero 392 milioni di euro, è stato erogato alle Regioni e province autonome dal Dipartimento per le politiche della famiglia. Concluso il triennio 2007-2009, è stata siglata in Conferenza Unificata il 7 ottobre 2010 la nuova Intesa 2010, relativa al riparto a favore delle Regioni di 100 milioni del Fondo per la famiglia per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia.

Il monitoraggio semestrale del Piano Nidi consente non solo di seguire l'andamento della spesa a valere sulle diverse erogazioni ma restituisce anche informazioni assai rilevanti sul settore dei servizi per la prima infanzia. Nel dettaglio, attraverso il monitoraggio si dispone oggi di una ricognizione delle diverse normative regionali di riferimento, della tipologia dei servizi, dell'utilizzo delle risorse, degli atti amministrativi di programmazione e di dati quantitativi sulla rete dei servizi. Nell'ambito del Piano Nidi sono state avviate anche altre iniziative di approfondimento conoscitivo, tra cui un'indagine campionaria sui costi dei nidi d'infanzia e la sperimentazione di un set minimo di dati da rilevare presso i sistemi informativi regionali per disporre di elementi quantitativi comparabili riferiti all'intero sistema dei servizi, pubblici e privati.

La definizione e la successiva attuazione del Piano Nidi hanno dunque avviato importanti processi di apprendimento e approfondimento sul settore dei servizi alla prima infanzia da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte che hanno portato tutte le Regioni a dotarsi di specifici Piani regionali ed a condividere informazioni comuni reperibili dai sistemi di monitoraggio regionali e locali.

Tavola F.1 - PIANO NIDI: FINANZIAMENTO A REGIONI E PROVINCE AUTONOME (milioni di euro)

	Intese 2007 e 2008 dati riferiti al triennio 2007-2009			Intesa 2010
	Finanziamento nazionale stanziato	Cofinanziamento previsto	Totale	Risorse statali
Piemonte	23,0	6,9	29,9	7,2
Valle d' Aosta	1,1	0,3	1,4	0,3
Lombardia	55,9	16,8	72,6	14,1
PA di Bolzano	3,0	0,9	3,8	0,8
PA di Trento	3,0	0,9	3,9	0,8
Veneto	29,5	8,8	38,3	7,3
Friuli-Venezia Giulia	7,4	2,2	9,6	2,2
Liguria	7,8	2,4	10,2	3,0
Emilia-Romagna	26,8	8,0	34,8	7,1
Toscana	22,0	6,6	28,5	6,6
Umbria	4,8	1,4	6,2	1,6
Marche	9,2	2,8	12,0	2,6
Lazio	38,7	11,6	50,3	8,6
Abruzzo	10,1	7,8	17,9	2,5
Molise	3,0	3,0	6,0	0,8
Campania	76,3	88,8	165,2	10,0
Puglia	39,9	37,7	77,6	7,0
Basilicata	5,4	4,9	10,3	1,2
Calabria	22,2	24,8	47,0	4,1
Sicilia	47,4	40,9	88,3	9,2
Sardegna	10,1	3,6	13,7	3,0
Totale	446,5	281,2	727,6	100,0

Note: Per le intese 2007 e 2008 è stato erogato il 100 per cento delle risorse a tutte le Amministrazioni, ad eccezione di Campania e Friuli Venezia-Giulia per le quali la quota di risorse erogate è, rispettivamente, pari al 31 e al 78 per cento.
Fonte: Dipartimento per le politiche della famiglia, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Intorno al Piano Nidi sono inoltre state varate altre iniziative che ne possono potenziare gli effetti, tra cui l'avvio della sperimentazione delle Sezioni Primavera, la realizzazione di nidi presso le sedi del Ministero della Difesa e un progetto pilota per servizi per la prima infanzia presso i nidi aziendali nelle sedi della Pubblica Amministrazione nazionale.

L'attuazione del Piano Nidi sostiene direttamente le Regioni del Mezzogiorno nel raggiungimento dei target al 2013 degli indicatori del meccanismo premiale Obiettivi di Servizio che chiedono di aumentare la percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia al 35 per cento e di elevare la quota di bambini che usufruiscono di servizi di cura per l'infanzia al 12 per cento. La convergenza tra gli Obiettivi di Servizio e il Piano Nidi vede inoltre uno sforzo sinergico nel garantire una disponibilità tempestiva e disaggregata di dati e informazioni sui servizi per la prima infanzia. Alla Convenzione stipulata dal DPS con l'ISTAT per la fornitura di dati anticipati per le otto regioni del Mezzogiorno dell'Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni, necessari per il calcolo dei due indicatori premiali (disponibili a novembre dell'anno $t+1$ i dati dell'anno scolastico $t/t+1$), si è infatti affiancato un accordo tra lo stesso Istituto Nazionale di Statistica, il Dipartimento per le politiche della famiglia ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, per l'estensione della fornitura anticipata a tutte le regioni italiane (ad aprile dell'anno $t+2$ sono disponibili i dati dell'anno scolastico $t/t+1$).

II.3. Servizi ambientali

II.3.1 Gestione dei rifiuti urbani

La gestione dei rifiuti urbani sta progressivamente migliorando in Italia, ma non così velocemente come sarebbe necessario per tenere il passo con gli obiettivi posti in sede europea e nazionale.

I più recenti interventi normativi in materia¹⁵ confermano e rafforzano i principi di prevenzione e di responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione e consumo di beni da cui originano i rifiuti. Allo stesso tempo, nel rispetto del principio “chi inquina paga”, deve essere assicurata una gestione dei rifiuti secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, fattibilità tecnica ed economica, nonché una partecipazione pubblica e un accesso trasparente alle informazioni ambientali.

Produzione di
rifiuti urbani e
crescita economica

La gestione dei rifiuti, per rispondere a questi principi, deve pertanto avvenire secondo la seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, quale il recupero di energia; e) smaltimento.

In coerenza con questa gerarchia si dovrebbe osservare una riduzione della quantità di rifiuti prodotti per abitante, un incremento della raccolta differenziata e dell'effettivo riciclo dei materiali raccolti separatamente, una minimizzazione del ricorso alla discarica.

Nel periodo 2002-2009, in Italia, la produzione di rifiuti urbani si è attestata in media sui 537 kg per abitante registrando una crescita fino al 2006 e una contrazione, seppur modesta, nel triennio successivo. Le quantità di rifiuti urbani inviate a discarica si sono ridotte da 338 kg/abitante del 2002 a 262 kg/abitante del 2009, grazie soprattutto ad una crescita della quantità di raccolta differenziata che passa da 100 a 179 kg per abitante (cfr. Figura II.15).

Si rileva, quindi, a livello nazionale, un percorso positivo segnato però da persistenti differenze tra macro aree territoriali del Paese: le regioni del Nord, con poche eccezioni, pur non riducendo ancora le quantità di rifiuti prodotte hanno raggiunto livelli di raccolta differenziata molto elevati (256 kg per abitante rispetto ai 151 kg per abitante del Centro e ai 94 kg per abitante del Mezzogiorno) e un ricorso alla discarica molto contenuto (140 kg per abitante contro 394 kg per abitante nel Centro e 348 kg per abitante nel Mezzogiorno)¹⁶.

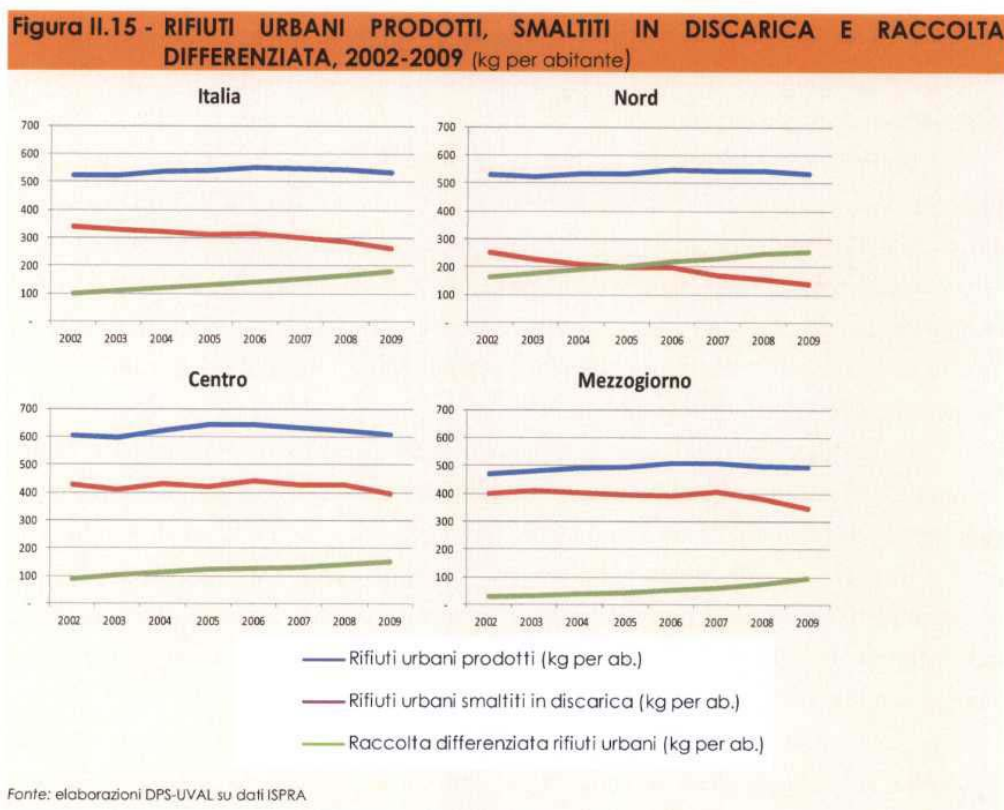
Se l'obiettivo di disaccoppiamento tra crescita economica e produzione dei rifiuti non è ancora stato raggiunto¹⁷, neppure nel Nord del Paese, si evidenziano a

¹⁵ Cfr. decreto legislativo 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.

¹⁶ Per apprezzare, nel confronto europeo, le differenze territoriali nella gestione dei rifiuti urbani si può fare riferimento alla media UE (27) di rifiuti inviati a discarica pari a circa 200 kg per abitante nel 2008.

¹⁷ Il confronto a livello nazionale tra andamento della produzione di rifiuti urbani da un lato e spesa delle famiglie e Pil dall'altro mostra che dal 2004 in poi si registra un incremento più sostenuto della produzione dei rifiuti urbani rispetto al Pil e alla spesa delle famiglie. In particolare, tra il 2003 e il 2006, la produzione di rifiuti urbani cresce dell'8,3 per cento a fronte di un incremento del prodotto interno lordo del 4,3 per cento e della spesa delle famiglie del 3,2 per cento. Cfr. http://www.istat.it/grafici_ra/sostenibilita/rifiuti.html

livello regionale modelli e alternative impiantistiche per la gestione dei rifiuti urbani che permettono di perseguire e raggiungere gli obiettivi normativi.



Mix impiantistico e riduzione dei rifiuti urbani in discarica

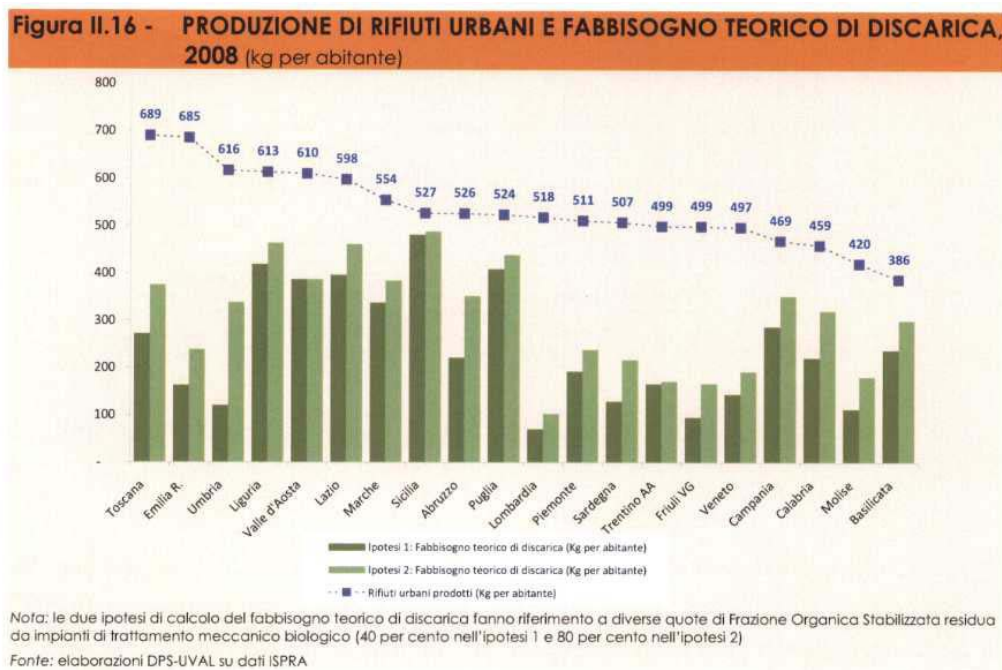
Un indicatore utile per sintetizzare le differenze territoriali, tenendo conto dei *livelli di raccolta differenziata e della dotazione e del mix impiantistico in esercizio*, è il Fabbisogno Teorico di Discarica¹⁸ che, a partire dalla quantità di rifiuti urbani prodotti, misura i flussi in ingresso agli impianti e i residui in uscita. Tanto più elevato è il Fabbisogno tanto meno è adeguata l'organizzazione dei servizi di raccolta e trattamento dei rifiuti per raggiungere l'obiettivo prioritario di minimizzare la quantità di rifiuti da destinare allo smaltimento finale in discarica.

La fotografia al 2008 evidenzia una elevata variabilità tra regioni e una disomogeneità all'interno delle macro aree territoriali (cfr. Figura II.16), in particolare:

- le situazioni più arretrate si rilevano in Sicilia e Puglia, al Sud, e nel Lazio e in Liguria, al Centro-Nord;

¹⁸ Il Fabbisogno Teorico di Discarica (FTD) è calcolato secondo la seguente formula: $FTD = \text{Totale Rifiuti Urbani} - \text{Raccolta Differenziata} + 5 \text{ per cento di residui Raccolta Differenziata} - \text{Totale Rifiuti Urbani inceneriti} + 20 \text{ per cento di residui da incenerimento} - \text{Rifiuti trattati in impianti di Biostabilizzazione e CDR} + \text{quota percentuale di residui dei Rifiuti trattati in impianti di Biostabilizzazione e CDR, ovvero Frazione Organica Stabilizzata (40 per cento, ipotesi 1, o 80 per cento ipotesi 2)}.$

- un fabbisogno minimo di discarica, oltre che in Lombardia, si rileva in tutte le regioni del Nord Est e, al Sud, in Sardegna e in Molise¹⁹.



In tutte le regioni l'indicatore è strettamente e inversamente correlato alla quota di raccolta differenziata a conferma del fatto che una riduzione significativa del ricorso alla discarica si può ottenere attraverso l'organizzazione di un sistema efficace di raccolta separata dei rifiuti urbani e segnatamente della frazione organica.

Raccolta differenziata

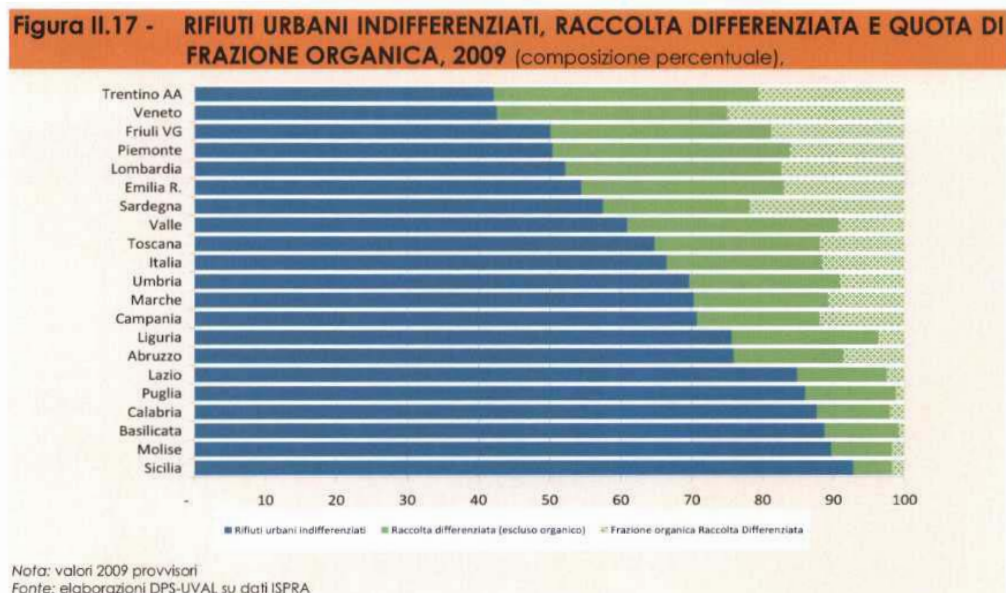
È noto, infatti, come il peso del cosiddetto “umido” sia assai rilevante e stimato, in media nazionale, pari a circa il 27 per cento del totale dei rifiuti prodotti²⁰.

Quote elevate di raccolta differenziata, come mostra la Figura II.17, si registrano solo quando, assieme ai principali materiali da imballaggi (vetro, carta e cartone, alluminio, plastica, ecc.), si organizza la raccolta dell'organico con sistemi “porta a porta” o di compostaggio domestico (laddove le condizioni abitative lo consentano).

Ancora nel 2009, le regioni del Mezzogiorno, con la sola piena eccezione della Sardegna, mostrano una arretratezza rispetto alle aree più virtuose del Paese nel sistema di gestione dei rifiuti urbani con percentuali di rifiuti indifferenziati ancora molto elevate e in quasi tutti i casi superiori all'80 per cento.

¹⁹ Il dato del Molise è tuttavia fortemente influenzato dalla presenza nel territorio di un impianto di incenerimento che tratta rifiuti urbani provenienti da altre regioni, di conseguenza l'effettivo conferimento in discarica risulta assai più elevato di quello teoricamente possibile.

²⁰ Fonte ISPRA.



Raccolta differenziata, frazione umida e rifiuti urbani in discarica

Un approfondimento particolare merita l'esame congiunto dell'andamento dei tre indicatori relativi alla gestione dei rifiuti urbani (kg per abitante di rifiuti smaltiti in discarica, raccolta differenziata e quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio) nel Mezzogiorno adottati nel sistema premiale denominato *Obiettivi di Servizio* introdotto nel ciclo di programmazione 2007-2013²¹.

Nel periodo 2005-2009, anche grazie al sostegno delle politiche cofinanziate dai fondi strutturali comunitari e dalle risorse nazionali per lo sviluppo che hanno messo in campo risorse e strumenti innovativi di incentivazione per il miglioramento della qualità dei servizi, sono stati registrati alcuni significativi progressi. Non ancora sufficienti, ma rilevanti se si considera che nella prima metà degli anni Duemila nelle regioni del Sud la gestione dei rifiuti urbani era pressoché interamente affidata alla discarica, non infrequentemente abusiva, e, spesso, in completa assenza di strumenti di pianificazione a livello regionale e locale.

Complessivamente, a livello di macro area, si osserva una riduzione delle quantità inviate a discarica da 395,3 kg per abitante del 2005 a 347,8 kg per abitante nel 2009 (a fronte di una costante crescita di rifiuti prodotti nello stesso periodo), un consistente aumento della percentuale di raccolta differenziata da 8,8 per cento a 19,1 per cento e una crescita significativa del trattamento di frazione umida selezionata in impianti di compostaggio dal 2,6 per cento al 13,4 per cento (cfr. Tavola II.3).

Gestione dei rifiuti urbani: obiettivi al 2013

Risulta evidente, tuttavia, come il dato medio dell'area sia fortemente influenzato dagli andamenti degli indicatori in due delle regioni più popolate, ovvero Sicilia e Puglia (che insieme concentrano il 45 per cento circa di tutta la popolazione meridionale) e dove rispettivamente si registrano o una sostanziale immobilità nel sistema di gestione dei rifiuti urbani (Sicilia) o miglioramenti del tutto marginali

²¹ Tutte le informazioni sul sistema premiale Obiettivi di Servizio sono disponibili all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/

(Puglia). Un cenno a parte merita la Campania (prima per dimensione demografica nel Mezzogiorno con 5,9 milioni di abitanti) dove la semplice esclusione di Napoli città dal calcolo fa salire la percentuale di raccolta differenziata media regionale da 29 a 32 per cento circa. Variazioni assai più significative si rileverebbero escludendo l'intera provincia di Napoli (intesa come area metropolitana)²².

Tavola II.3 - GESTIONE RIFIUTI URBANI: INDICATORI OBIETTIVI DI SERVIZIO NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO E MACROAREA, 2005, 2008, 2009

	Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante			Percentuale di raccolta differenziata			Percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio		
Target 2013	non superiore a 230 kg/ab			almeno il 40 per cento			almeno il 20 per cento		
Regioni	2005	2008	2009	2005	2008	2009	2005	2008	2009
Abruzzo	398,5	419,4	311,6	15,6	21,9	24,0	12,1	19,6	22,7
Molise	395,1	379,2	373,6	5,2	6,5	10,3	1,1	7,5	12,4
Campania	304,8	353,6	291,0	10,6	19,0	29,3	2,3	1,4	0,9
Puglia	453,1	417,8	387,2	8,2	10,6	14,0	1,8	10,8	16,1
Basilicata	235,2	308,7	302,2	6,5	9,1	11,3	0,1	0,0	0,0
Calabria	394,7	261,5	306,8	8,6	12,7	12,4	0,8	11,9	15,4
Sicilia	473,2	467,9	456,4	5,7	6,7	7,3	1,3	6,4	7,7
Sardegna	389,6	264,6	210,5	9,9	34,7	42,5	4,5	28,2	58,3
Mezzogiorno	395,3	381,1	347,8	8,8	14,7	19,1	2,6	9,2	13,4
Centro	420,6	428,3	393,8	19,2	22,9	24,9	14,2	17,4	22,4
Nord	197,2	155,1	140,4	37,9	45,5	48,0	36,6	55,9	59,8
Italia	310,3	287,4	262,1	24,2	30,6	33,6	20,5	30,7	35,2

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati ISPRA

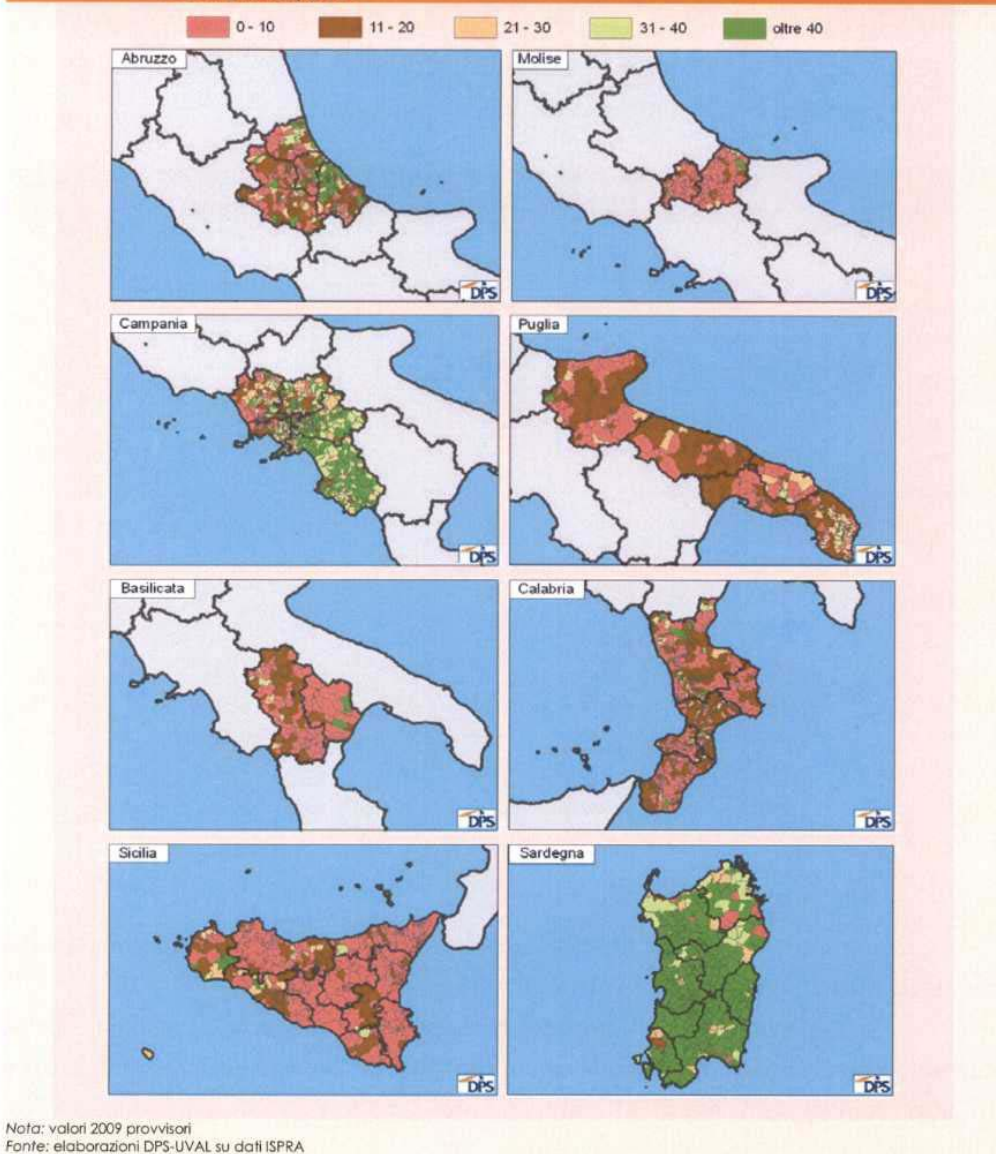
Ciò rinvia, più in generale, alla variabilità della raccolta differenziata a livello comunale mostrata nella Figura II.18.

La Campania vede nel proprio territorio la compresenza di comuni, anche importanti in termini di peso demografico, con livelli di raccolta differenziata irrisori ed altri comuni con livelli altissimi (anche superiori all'80 per cento). Solo l'Abruzzo, tra le regioni del Mezzogiorno, mostra una analoga differenziazione a livello comunale con un numero peraltro assai circoscritto di comuni virtuosi.

In tutti gli altri casi la situazione è più omogenea con livelli medi o molto bassi (di nuovo Sicilia e Puglia, ma anche Calabria) o diffusamente elevati con l'eccezione di poche realtà (Sardegna).

²² La perdurante assenza di un sistema efficace di raccolta differenziata e l'inadeguatezza della dotazione e del mix impiantistico comporta il ricorrente stato emergenziale che affligge la città di Napoli e che, nel 2011, si è ulteriormente acuito.

Figura II.18 - MEZZOGIORNO: PERCENTUALE DI RIFIUTI URBANI OGGETTO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DI RIFIUTI URBANI RACCOLTI A LIVELLO COMUNALE, 2009



Questo quadro descrittivo segnala al contempo due fenomeni degni di attenzione: il primo è la nota e non superata elevata frammentazione che contraddistingue la gestione dei rifiuti urbani, soprattutto nella fase di raccolta, il secondo è lo sforzo in termini di amministrazioni locali da coinvolgere, in ciascuna regione, per il raggiungimento di obiettivi minimi di servizio.

Modernizzazione e
industrializzazione
del servizio

L'analisi mostra dunque il persistere di significativi divari territoriali nonostante l'importanza assegnata ad una corretta gestione dei rifiuti urbani in sede normativa e in sede di programmazione delle risorse destinate allo sviluppo. Oltre a colmare il deficit infrastrutturale (con una dotazione adeguata di attrezzature per la raccolta differenziata e di impianti di trattamento) occorre, in particolare nel

Mezzogiorno, sostenere il processo di modernizzazione e industrializzazione del servizio soprattutto nella fase di raccolta dei rifiuti. Va notato infatti che il ciclo dei rifiuti urbani nel Mezzogiorno, ancora nel 2009, è gestito in prevalenza da Amministrazioni Locali che erogano il 66 per cento delle spese correnti e il 50 per cento delle spese in conto capitale, a fronte di un peso di queste amministrazioni nettamente inferiore nel Nord del Paese, rispettivamente pari al 29 e al 4 per cento²³. Ciò equivale, nel Sud, ad una presenza assai più limitata di imprese pubbliche locali che in altri territori hanno dimostrato di essere capaci di sfruttare al meglio le economie di scala e di scopo.

La strumentazione messa in campo a partire dalla prima riforma del settore della fine degli anni Novanta sembra aver dato alcuni risultati, così come le politiche di sviluppo regionale promosse nello stesso periodo. Occorre tuttavia un rilancio fondato su regole più certe e su meccanismi di trasferimento di risorse finanziarie più vincolanti rispetto agli obiettivi finali da raggiungere per i cittadini e per le imprese.

11.3.2 Gestione del servizio idrico integrato

La situazione di marcata incertezza normativa che caratterizza il settore idrico, richiamata nel Rapporto Annuale dello scorso anno²⁴, continua a influire sull'evoluzione strutturale del comparto, frenandone lo sviluppo industriale.

Al lento compimento della riforma dei servizi pubblici locali - il cui atteso regolamento attuativo è stato varato alla fine del 2009, dopo oltre un anno dall'approvazione definitiva della legge di riforma²⁵ - si sono aggiunti i forti elementi di incertezza derivanti dalla radicale revisione del sistema di regolazione decentrata, che prevede la soppressione delle Autorità d'ambito locali (AATO) - a far tempo dal marzo del 2010²⁶ - e dagli esiti della consultazione referendaria che ha abrogato le normative relative alle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e il criterio di remunerazione del capitale investito nella determinazione della tariffa.

Nel 2009, dopo un quindicennio dal varo della legge n. 36/1994 (cd. legge "Galli"), il riordino istituzionale del settore risultava completato in circa l'80 per cento del Paese con l'insediamento di 91 Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (AATO) su 92 previste²⁷, di cui 67 avevano provveduto all'affidamento della

Riforma dei servizi
pubblici locali e
modelli gestionali

²³ I dati sulla spesa del settore pubblico allargato per livello di governo sono di fonte Conti Pubblici Territoriali e sono calcolati al netto delle partite finanziarie, cfr. <http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp>

²⁴ Cfr. DPS, *Rapporto annuale 2009 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, pagg. 90-93.

²⁵ Si tratta del DPR 7 settembre 2010, n. 168, recante il Regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, che disciplina i servizi pubblici locali aventi rilevanza economica.

²⁶ La legge n. 42/2010 legge 26 marzo 2010, n. 42, recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni*, all'articolo 1-quinquies aveva stabilito l'abolizione delle Autorità d'Ambito entro marzo 2011, facendo rifluire in capo alle Regioni il compito di riassegnare tali funzioni. Successivamente, il cd. "Decreto Milleproproghe" di fine 2010 (DL 29 dicembre 2010, n. 225) ha prorogato tale scadenza al 31 dicembre dell'anno in corso.

²⁷ Il Friuli Venezia-Giulia, con legge regionale n.13 del 23 giugno 2005, e il Veneto, con delibera di Giunta regionale n.1067 del 21 marzo 2000, hanno previsto la costituzione dell'Ambito Territoriale Ottimale interregionale di Lemene che si aggiunge agli altri a partire dal 2005.

gestione del Servizio idrico integrato a gestori operativi, ovvero che hanno preso in carico gli impianti attraverso un contratto di servizio con l'ente responsabile del servizio stesso.

Gli affidamenti del servizio sono essenzialmente riconducibili a tre diversi modelli²⁸. Nelle principali realtà metropolitane dell'Italia settentrionale e nel caso del gestore unico pugliese, la scelta degli enti concedenti è prevalentemente ricaduta sulla soluzione *in house*, che ha oggettivamente favorito le imprese interamente pubbliche già operanti in ambito locale. Di contro, nell'Italia centrale e nord-orientale i gestori pubblici del territorio sono stati quotati sui mercati mobiliari attraverso una parziale apertura al capitale privato (dando vita a forme di società mista, dette anche di "partenariato istituzionale"). Infine, in vaste aree dell'Italia centrale tirrenica e in parte del Mezzogiorno (in Sicilia in particolare) si è optato, in svariati casi, per procedure concorsuali: sia per la gestione (risultata talora appannaggio di grandi imprese straniere, segnatamente francesi) sia per il socio privato, in genere rappresentato da grandi *multiutility* nazionali.

Il ruolo degli investitori istituzionali o puramente finanziari e dei fondi d'investimento appare, invece, complessivamente modesto. Tra questi, si segnala tuttavia l'attivismo del principale fondo italiano di *private equity*²⁹ (partecipato dalla Cassa Depositi e Prestiti, da alcune fondazioni bancarie e da fondi stranieri) che ha recentemente concluso l'acquisizione delle attività idriche del conglomerato sorto dalla fusione delle maggiori imprese locali piemontesi, liguri ed emiliane.

Indicazioni circa gli investimenti già programmati nel settore idrico possono essere desunte da elaborazioni tratte dal cd. *Blue Book 2010* - l'analisi sullo stato del servizio idrico integrato in Italia promossa a cadenza annuale da Anea, FederUtility e Utilitatis³⁰.

Investimenti
programmati per il
ciclo idrico
integrato

Nell'aggregato dei Piani d'Ambito su cui è stata condotta l'analisi e nell'intero orizzonte temporale della gestione, gli investimenti programmati ammontano a un costo complessivamente superiore a 42 miliardi di euro, per poco più di un decimo finanziato da fondi pubblici. Il riporto su scala nazionale lascia intravedere un volume d'investimenti stimabile in 65 miliardi di euro, corrispondenti a un importo di 2,13 miliardi di euro in media annua.

Relativamente ai livelli tariffari, nel 2010 la tariffa reale media ponderata delle gestioni si collocava poco sotto a 1,40 euro/mc; tale livello era previsto crescere

²⁸ Cfr. A. Massarutto, *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*, il Mulino – Contemporanea, 2011

²⁹ Si tratta del Fondo Italiano per le Infrastrutture (F2i), fondo chiuso costituito nel 2007 e dedicato a investimenti nel settore delle infrastrutture, con una dotazione di circa 1,9 miliardi di euro, a cui CDP partecipa con una quota di circa 151 milioni di euro. Azionisti e principali investitori sono, oltre CDP, Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo, Merrill Lynch International, Unicredit Group, sette fondazioni bancarie italiane e due Casse di previdenza. Il Fondo investe prevalentemente in progetti italiani di taglia medio-grande, mirati a settori quali trasporti, reti di trasporto e distribuzione di elettricità, gas e acqua; reti per le telecomunicazioni, fonti rinnovabili, sanità, servizi pubblici locali e infrastrutture sociali.

³⁰ L'analisi condotta da *Utilitatis* ha riguardato 130 Piani d'Ambito (93 Piani di lungo periodo, 8 di breve periodo e 29 revisioni tariffarie), riconducibili ad 82 ATO che interessano la quasi totalità della popolazione servita (95 per cento, ovvero 53,7 milioni di abitanti). Lo studio del 2010 è prioritariamente volto ad aggiornare il quadro informativo sul settore idrico fornendo elementi ricognitivi e comparativi sulla sua evoluzione del settore letti in chiave normativa, istituzionale, regolatoria e industriale.

per superare gli 1,60 euro/mc nel 2020. Valori inizialmente più elevati si registrano in particolare per alcuni degli ambiti delle regioni dell'Italia centrale.

Con riferimento agli affidamenti, trova conferma il rilievo delle società *in house*, cui risulta direttamente assegnata la gestione del servizio in quasi il 40 per cento dei casi (contro il 13 per cento degli schemi partenariali misti e il 7 per cento delle concessioni a privati); ne sono interessati quasi 23 milioni di abitanti. Tale formula risulta in effetti la più diffusa nelle regioni settentrionali, dove tra l'altro si situa il maggior numero di gestioni integrate ancora in attesa di affidamento (10 casi).

Alcune informazioni sulla consistenza degli investimenti previsti nei Piani d'Ambito sono ricavabili dalla Tavola II. 4, che aggrega per quattro macro-ripartizioni territoriali la dimensione media della spesa destinata all'infrastrutturazione del settore ed informa sulla durata media dei Piani sottostanti (compresa tra i 21,7 anni del Nord-Est e i 25,9 del Centro). Per due delle tre variabili di scala considerate – popolazione ed estensione delle reti idriche – l'entità media della spesa programmata per investimenti risulta massima nel Mezzogiorno; appare comunque elevata anche quando scalata sul terzo parametro dimensionale considerato (i volumi erogati nell'arco del Piano), confermando l'entità dello sforzo richiesto ai sistemi idrici meridionali per ridurre il divario di dotazione di capitale pubblico nel ciclo integrato delle acque. Di tale evidenza dovrà presumibilmente tenere conto il processo di perequazione infrastrutturale in procinto di avviarsi in esito alla pubblicazione del decreto attuativo dell'art. 22 della legge n. 42/2009, che introduce il cd. "federalismo fiscale".

Struttura delle
gestioni idriche

Tavola II.4 - CARATTERISTICHE STRUTTURALI DELLE GESTIONI IDRICHE, 2009					
	Utenze domestiche	Gestioni idriche	Utenze / Gestioni		Gestioni / Comuni
	migliaia	numero	Totale	al netto delle abitazioni non occupate	
Nord-Ovest	7.036	3.351	2.453	2.100	1,09
Nord-Est	4.877	1.533	3.718	3.182	1,04
Centro	4.870	746	7.695	6.529	0,74
Mezzogiorno	7.884	3.507	2.947	2.248	1,37
Italia	24.667	9.137	3.283	2.700	1,13

Fonte: elaborazioni DPS-UVAI su dati ISTAT, Sistema delle indagini sulle acque

Non sono disponibili aggiornamenti completi sulla struttura del settore idrico di fonte ISTAT con riferimento agli indicatori adottati nel sistema premiale degli *Obiettivi di Servizio* per le Regioni del Mezzogiorno, che, come noto, prevede il raggiungimento

di target fissati *ex ante*, ovvero la riduzione delle perdite di rete e l'aumento della popolazione servita da impianti avanzati di depurazione delle acque³¹.

È possibile invece con riferimento all'anno 2009 ricostruire un quadro circa le differenze territoriali della morfologia delle gestioni (cfr. Tavola II.5).

Tavola II.5 - INVESTIMENTI PROGRAMMATI NEL CICLO IDRICO INTEGRATO (medie ponderate di dati relativi a 130 Piani d'Ambito)

	Investimenti pro capite	Investimenti per volumi erogati medi annui	Investimenti per km di rete	Durata implicita Piani d'Ambito
	euro/abitanti	euro / mc	migliaia di euro / mc	anni
Nord-Ovest	734	287	155	23,2
Nord-Est	890	505	149	21,7
Centro	778	322	129	25,9
Mezzogiorno	923	472	158	23,8
Italia	836	389	149	23,8

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Utilitatis, Blue Book 2010. Informazioni non disponibili per Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige.

Frammentazione
della gestione
idrica nel
Mezzogiorno

Ne risulta confermato il maggiore grado di frammentazione del sistema idrico meridionale, che annovera circa 3.500 gestioni (mediamente in numero di 1,4 per Comune, contro le 0,74 del Centro), ciascuna delle quali serve in media 2.950 utenze: un valore più elevato di quello osservato nelle regioni nord-occidentali, ma sensibilmente inferiore al dato medio nazionale (quasi 3.300 utenze per gestore), su cui incide l'elevata dimensione d'utenza dei grandi gestori dell'Italia centrale³².

Approfondimenti mirati sugli indicatori presi a riferimento per il sistema *Obiettivi di Servizio* sono possibili a livello di Ato per l'anno 2008.

Le Figure II.1 e II.2 ordinano in senso decrescente i 91 ambiti territoriali in funzione di due indicatori rilevanti (il complemento a 1 delle perdite di rete e l'incidenza della popolazione servita da trattamenti depurativi avanzati, rispettivamente).

I due grafici confermano il primato dei territori dell'Italia settentrionale nella gestione efficace del servizio idrico integrato.

Perdite di rete e
depurazione:
obiettivi al 2013

Nel caso dell'indicatore riferito alle perdite, sono gli ambiti del Nord-est a distinguersi per una *performance* superiore alla media nazionale e anche al *target* che il Mezzogiorno dovrebbe raggiungere entro il 2013, da cui, peraltro, nel 2008 erano distanti numerose aree dello stesso del Centro-Nord (cfr. Figura II.19).

³¹ Cfr. http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/servizio_idrico.asp. L'ultima rilevazione completa del Sistema delle indagini sulle acque predisposto dall'Istituto si riferisce all'anno 2008; i principali dati di struttura che emergono da tale indagine sono stati diffusamente commentati nell'edizione dello scorso anno del *Rapporto*.

³² Si tratta essenzialmente dell'impresa capitolina e delle sue controllate toscane. L'esclusione dai rapporti caratteristici delle abitazioni non occupate riduce di circa 600 utenti medi il dato nazionale, senza provocare mutamenti nell'ordinamento dei dati ripartizionali.