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

REGIONE LAZIO

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 Lazio

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

Regione Lazio - Conti Pubblici Territoriali
2011

CPT

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 Lazio* 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 Lazio è composto da:
Giulio Ciotola (Responsabile), Carla Polillo, Vincenzo Di Poggiovalle, Marisa Rossi, Grazia Maria Traina, Alessia Alfarano e Luisa Lupicuti.

La presente monografia è stata curata dalla dott.ssa Marisa Rossi e dal dott. Vincenzo Di Poggiovalle, sotto il coordinamento del dott. Marco Marafini, Direttore della Direzione Regionale Bilancio, Ragioneria, Finanza e Tributi. Per la stesura della parte relativa alla Gestione dei Rifiuti Urbani, ci si è avvalsi della collaborazione del direttore della Direzione Regionale Attività Produttive e Rifiuti, dott. Mario Marotta, e della dott.ssa Jessica Carmen Fischetti. Per la stesura del contributo relativo al Servizio Idrico Integrato, ci si è avvalsi della collaborazione del dott. Giuseppe Tanzi, direttore della Direzione Regionale Ambiente, e il dott. Giorgio Maggi, Dirigente dell'Area Risorse Idriche e Servizio Idrico Integrato.

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

Finito di stampare nel settembre 2011

INDICE

GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME **V**

PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO **11**

1. Il contesto nazionale del decentramento 11
2. La declinazione del decentramento nella Regione 20
3. La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali (SPL) 24

PARTE II - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO **29**

4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione 29
5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio 31
6. I principali gestori del servizio nella Regione 39
7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione 43

PARTE III - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI **47**

8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione 47
9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio 51
10. I principali gestori del servizio nella Regione 58
11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione 64

A. APPENDICE METODOLOGICA **67**

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

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

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

---

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

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

La Banca dati Conti Pubblici Territoriali ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al Settore Pubblico Allargato, i flussi di spesa e di entrata a livello regionale sulla base dei bilanci consuntivi dell'ente stesso o di informazioni tratte da fonti ufficiali (quali ad esempio l'Istat per gli Enti locali e gli Enti di Previdenza, la RGS-IGEPA per la regionalizzazione della spesa dello Stato, il Dipartimento delle Politiche Fiscali per la regionalizzazione delle entrate erariali, ecc.) senza effettuare, in linea di principio, riclassificazioni. Successivamente si giunge alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione. Da quanto detto deriva che i metodi di regionalizzazione utilizzati nei CPT sono quasi sempre derivati da quanto dichiarato dallo specifico ente o pubblicato da altre fonti ufficiali.
I dati CPT sono confrontabili con tutte le principali fonti istituzionali che producono informazioni di contabilità pubblica (come ad esempio i dati elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato o dalla Contabilità Nazionale dell'Istat) e divulgati in documenti ufficiali. I risultati cui si perviene, a livello territoriale, non sono però necessariamente omogenei con dette fonti. Ciò è l'inevitabile riflesso delle scelte metodologiche adottate dalle diverse istituzioni, elemento indispensabile per una corretta lettura dei dati contabili pubblicati.
I dati CPT garantiscono una piena confrontabilità a livello regionale, che deriva dall'adozione di criteri metodologici e di copertura dell'universo di riferimento, univoci tra tutti i Nuclei coinvolti nella rilevazione. Alcune realtà territoriali dispongono, però, di informazioni di maggior dettaglio rispetto a quanto inserito in Banca dati o riescono a coprire un universo di enti più ampio del SPA considerato nei CPT. Si tratta di eccellenze a cui l'intera Rete dei CPT tende progressivamente ad avvicinarsi ma, ovviamente, a garanzia della qualità delle informazioni pubblicate, qualsiasi modifica alla rilevazione può essere recepita in Banca dati solo quando questa è garantita per tutte le regioni. Vi è quindi la possibilità, in alcuni casi, che il Nucleo Regionale disponga di informazioni di maggior dettaglio rispetto a quanto presente nei dati ufficiali dei CPT. Nelle Monografie viene specificato l'eventuale uso di queste informazioni aggiuntive.
Di seguito si dettagliano i principali contenuti del volume con riferimento ai temi trattati nei diversi capitoli.

La PARTE I – IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO si articola in tre capitoli che approfondiscono il contesto nazionale e regionale su cui si fonda la successiva analisi settoriale.
Nel **Capitolo 1 – Il contesto nazionale del decentramento** si descrive l'evoluzione del processo di decentramento di funzioni a livello nazionale attraverso un breve *excursus* della storia recente, della principale

normativa e delle motivazioni alla base del processo, supportando l'esposizione con alcuni grafici generali basati sugli indicatori di decentramento dei flussi complessivi di spesa e di entrata.
Nel **Capitolo 2 – La declinazione del decentramento nella Regione** si evidenzia in che modo le linee generali nazionali illustrate nel Capitolo 1 si siano declinate nel territorio regionale di riferimento. Il ragionamento è supportato da grafici generali basati su indicatori di decentramento dei flussi complessivi di spesa e entrata, analizzati a livello regionale.
Il **Capitolo 3 – La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali** descrive, a livello regionale, il ruolo attribuito ai Soggetti Pubblici Locali (SPL)[3] per la gestione dei servizi pubblici: quanti sono, chi sono, che natura giuridica hanno, come si finanziano, quali settori gestiscono. Viene approfondito il fenomeno della societarizzazione e l'attuale orientamento alla creazione di aziende multisettoriali o alla fusione di più società in un unico soggetto giuridico. La lettura dei dati contabili dei CPT consente, attraverso l'analisi di alcuni indicatori sintetici, di approfondire i modelli di comportamento caratteristici delle diverse realtà esistenti sul territorio italiano.

La PARTE II – L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO affronta l'analisi del settore idrico, primo ambito di approfondimento cui è dedicata la Monografia.
Il **Capitolo 4 – Il Servizio Idrico Integrato nella Regione** descrive sinteticamente la principale normativa di riferimento per il settore e approfondisce le motivazioni, a livello regionale e locale, alla base dell'attuazione del decentramento amministrativo per il Servizio Idrico Integrato, mettendo in luce specificità e caratteristiche della gestione di tale servizio.
Il **Capitolo 5 – Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio** contiene, per il settore idrico, l'analisi dei dati CPT (di entrate e spese) per la quantificazione delle risorse finanziarie destinate al settore e alcuni indicatori fisici, di fonte Istat-SIA (Sistema Integrato delle Acque), che misurano il servizio offerto sul territorio. La lettura congiunta dei flussi finanziari pubblici e delle principali caratteristiche del servizio erogato, consente di disporre di un quadro esaustivo della gestione del settore e di approfondire i modelli di comportamento che caratterizzano le diverse realtà territoriali.

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

La lettura riportata nel **Capitolo 6 – I principali gestori del servizio nella Regione** si basa sull'individuazione dei soggetti più rilevanti per il settore Idrico nel territorio regionale di riferimento. Si riporta un'analisi dell'evoluzione e delle caratteristiche di tali soggetti (natura giuridica, gestione finanziaria e organizzazione), ricostruita anche attraverso informazioni rilevate direttamente presso le aziende.
Il **Capitolo 7 – Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione** descrive gli obiettivi fissati a livello settoriale per il territorio di riferimento, i *target* normativi esistenti e il loro attuale livello di raggiungimento, le politiche messe in atto, la programmazione di settore, gli eventuali meccanismi di incentivazione esistenti[4], 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[5] alcuni tratti fondamentali della Banca dati CPT. Brevi approfondimenti sono dedicati alla natura del dato, all'universo di

---

[4] Si fa riferimento, ad esempio, al sistema degli Obiettivi di Servizio previsto dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, che ha stabilito, per le regioni del Mezzogiorno, *target* quantitativi da raggiungere al 2013 in quattro ambiti di servizi essenziali ai cittadini tra i quali il Servizio Idrico Integrato e la Gestione dei Rifiuti Urbani.
Cfr. www.dps.tesoro.it/dps/obiettivi_servizio.
[5] Approfondimenti e dettagli in AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, UVAL 2007, disponibile su:
www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp.

riferimento[6], ai livelli di governo considerati, ai metodi adottati per la regionalizzazione dei flussi finanziari, agli schemi adottati per la classificazione economica di spese e entrate e per quella settoriale delle spese, al processo di consolidamento cui sono sottoposti i dati per consentire un'analisi a livello di PA e di SPA, nonché alcuni dettagli sui due settori approfonditi, con la lista degli enti regionali che li gestiscono, e alcune informazioni sulle rilevazioni statistiche alla base degli indicatori fisici settoriali considerati nel testo (Banca dati Istat-SIA e dati Ispra sui rifiuti urbani).

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

PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO

1. Il contesto nazionale del decentramento

Il processo di autonomia delle Regioni e di decentramento delle funzioni dallo Stato, lungo e articolato, parte in Italia già dai primi anni Settanta e, successivamente, viene segnato da alcune tappe fondamentali. Il primo passo è stato il cosiddetto "Ritaglio di funzioni", attraverso cui lo Stato attribuiva alle Regioni, tramite delega legislativa, una serie di materie di derivazione ministeriale. La prima versione dell'art. 118 della Costituzione, in effetti, attribuiva alla Regione funzioni sia legislative che amministrative, in applicazione del principio del parallelismo per ciascuna materia di competenza regionale[7].

Il primo vero salto qualitativo si avrà tuttavia soltanto trent'anni dopo, con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha determinato un nuovo assetto organizzativo e una nuova distribuzione di materie e funzioni, tra l'ordinamento statale, quello regionale, e gli Enti locali.

La nuova disciplina modifica radicalmente l'assetto normativo precedente, elencando tassativamente le materie in cui lo Stato mantiene una potestà legislativa esclusiva e quelle in cui è previsto un potere normativo

---

[7] I D.L.616/1977, 617/1977 e 618/1977, attuativi della L.D.382/1975, rappresentarono il primo vero tentativo di attribuire un'ampia gamma di competenze e funzioni alle Regioni mediante il trasferimento effettivo di personale e uffici. Nel disposto dell'art. 5 della Costituzione, il legislatore aveva già previsto "il riconoscimento e la promozione delle Autonomie Locali attraverso l'attuazione del più ampio decentramento amministrativo" nei servizi che dipendono dallo Stato, nonché l'adeguamento di principi e metodi della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Ma è solo alla fine degli anni Novanta che, con la L.D.59/1997 (*L. Bassanini 1*), si realizza concretamente il conferimento della generalità delle funzioni amministrative alle Regioni e da queste verso le Province e i Comuni, in base al principio della gestione ottimale della funzione stessa, ferma restando la riserva statale per quelle competenze tassativamente indicate dalla legge stessa. Una vera rivoluzione dunque, che costituisce naturale conseguenza di quel principio di sussidiarietà di derivazione comunitaria, sancito nel Trattato di Maastricht, che si sostanzia nell'avvicinamento del governo (inteso come indirizzo, gestione e controllo della "cosa pubblica") al governato (cioè al cittadino). Il meccanismo si realizza attraverso il trasferimento di competenze amministrative verso il centro di potere più vicino al cittadino-utente. L'individuazione delle funzioni conferite per settori omogenei con riferimento alla comunità e al territorio di appartenenza, verrà poi individuata con esattezza alla fine degli anni Novanta con il D.Lgs.112/1998, che segna l'avvio di quella riorganizzazione politico-amministrativa delle Regioni verso un disegno complessivo che andava delineandosi in una direzione più marcatamente federalista. Le Regioni raggiungono quindi una loro prima autonomia finanziaria attraverso l'istituzione di tributi regionali propri. È il caso dell'IRAP (D.Lgs.446/1997) e della Compartecipazione dell'addizionale regionale IRPEF (L.360/1998 e s.m.), poi successivamente dell'accisa sulla benzina e della Compartecipazione dell'IVA (L.133/1999 e L.56/2000).

concorrente tra Stato e Regioni, mentre le Regioni detengono piena potestà legislativa in riferimento ad ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. L'art. 118 della Costituzione specifica, inoltre, che la totalità delle funzioni amministrative è attribuita al Comune, consolidando quel principio di sussidiarietà introdotto negli anni Novanta.
La competenza legislativa regionale in alcune materie essenziali, come la Sanità, i Trasporti e la Scuola, si realizza concretamente con la L.C.3/2001, sia all'interno di una normativa di tipo concorrente, in cui è lo stato a dettare i principi fondamentali (come nel caso della tutela della salute), sia come competenza esclusiva regionale (come nel caso dell'istruzione)[8].
Il processo che ha portato al nuovo assetto istituzionale è stato accompagnato dalla revisione dell'ordinamento finanziario e contabile, a partire dalla disciplina del nuovo sistema di bilancio, le cui innovazioni principali possono sintetizzarsi nell'affiancamento della contabilità economica a quella finanziaria, nella nuova classificazione di bilancio per Unità Previsionale di Base (L.279/1997) e nell'eliminazione del criterio della spesa storica incrementale.
Inoltre, per gli Enti locali e per le Regioni, attraverso i D.Lgs.267/2000 e 76/2000, si dettano nuovi principi e norme di coordinamento in materia di bilancio e contabilità, introducendo la nuova classificazione delle entrate e delle spese[9].
L'autonomia finanziaria è invece sancita dalla riformulazione dell'art. 119 della Costituzione, che assegna alle Regioni la compartecipazione al gettito dei tributi erariali derivanti dalle basi imponibili. Attraverso tali fonti di entrata sono finanziate tutte le funzioni di competenza. Il co. 3, in particolare, prevede l'istituzione di un fondo perequativo per le regioni con una più bassa capacità fiscale per abitante.

---

[8] L'autonomia e la responsabilizzazione degli enti si sostanziano nell'abolizione dei controlli esterni (degli obsoleti controlli preventivi di legittimità, dei controlli dei Coreco e della Commissione statale di controllo) e nell'istituzione di un sistema di controlli interni (D.Lgs.286/1999) che introduce il principio della verifica dei risultati dell'azione amministrativa e non solo la legittimità della stessa. L'ordinamento istituzionale non è più concepito come un sistema gerarchico-piramidale di enti, quanto piuttosto come complesso di enti equi-ordinati dotati di eguale autonomia politica e amministrativa per specifico livello di governo.

[9] Il successivo D.Lgs.170/2006 disciplina l'armonizzazione dei bilanci pubblici e dei sistemi di rilevazione contabile di Regioni e Enti locali, rispetto al bilancio dello Stato e le necessarie procedure di consolidamento dei conti pubblici ai fini di garanzia degli equilibri di finanza pubblica e del rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Tuttavia, la riforma costituzionale avrà bisogno di una legge di supporto per l'attuazione concreta: verrà promulgata la L.131/2003 (cosiddetta legge *La Loggia)*, che detta le norme necessarie per rendere operative le nuove funzioni di Regioni e Enti locali, specificando dunque quali siano i vincoli alla potestà legislativa di Stato e Regioni. In tale contesto:

- si distingue tra la nuova "fase ascendente" delle Regioni, ovvero la loro partecipazione alle attività delle istituzioni europee e all'elaborazione delle politiche comunitarie, e il nuovo potere delle Regioni di concludere e dare attuazione ad accordi e intese di natura internazionale;
- si definiscono le funzioni fondamentali che, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, impongono la promulgazione di successivi decreti per la concreta attuazione dei principi esplicitati;
- si indicano le modalità di esplicazione del potere sostitutivo dello Stato.

Sarà la L.D.42/2009 a dare concretamente il via al federalismo fiscale, dotando gli enti territoriali di autonomia impositiva, in sostituzione del vecchio sistema di finanza derivata, basato sui trasferimenti finanziari statali. Con l'autonomia impositiva, inoltre, si genera lo spostamento della titolarità impositiva dal centro alla periferia, i cui effetti, positivi o meno per i cittadini, potranno in futuro essere valutati.

Alla fine del 2009, con la L.196/2009 è stata approvata la riforma della contabilità pubblica, ritenuta epocale e che in effetti si attendeva da anni.

Tale legge abolisce lo storico Documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef) e la Legge Finanziaria e li sostituisce con altri documenti finanziari (la Relazione sull'economia e la finanza da presentare alle Camere, la Decisione di Finanza Pubblica, il Disegno di legge di stabilità. L'obiettivo è quello di assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea e rafforzare il concorso dei diversi livelli di governo al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. L'azione amministrativa deve pertanto rispondere a criteri di trasparenza ed efficienza di spese e entrate e ciò comporta necessariamente un'armonizzazione della contabilità pubblica a tutti i livelli istituzionali. Viene disposta inoltre l'attivazione di sistemi di banche dati e il monitoraggio e il controllo delle Amministrazioni.

Ad oggi, per dare segno di completezza al processo di riforma, sono stati emanati almeno otto decreti governativi, e di altri se ne attende l'approvazione. In particolare, possono citarsi:

- D.Lgs.85/2010, sul Federalismo demaniale, attraverso il quale si tenta di valorizzare il patrimonio pubblico attribuendo, avvalendosi della competenza dell'Agenzia del demanio, i beni ai

territori ove sono ubicati (ad es. i laghi e i fiumi alle Regioni, i bacini chiusi alle Province);

- D.Lgs.156/2010 su Roma capitale in cui si ridefinisce l'assetto istituzionale degli attuali municipi ad invarianza finanziaria.
- D.Lgs.216/2010 sui fabbisogni *standard* degli Enti locali (Comuni, Città Metropolitane e Province), attraverso cui si introducono i concetti di costo e fabbisogno *standard* per determinati servizi, al fine di poter disporre di strumenti atti a valutare e comparare l'azione pubblica secondo principi di efficienza ed efficacia e consentire al cittadino un più adeguato e immediato controllo sulla spesa pubblica. È il tramonto definitivo del criterio della spesa storica basato sull'incremento dell'ammontare di spesa riferito all'esercizio precedente;
- D.Lgs.23/2011 sul Federalismo municipale, che dispone l'attribuzione ai Comuni del gettito di numerosi tributi erariali e di una compartecipazione all'IVA, e istituisce, tra l'altro, una cedolare secca sugli affitti degli immobili a uso abitativo. Infine, prevede, a regime, un nuovo assetto tra le competenze dello Stato e degli Enti locali nel settore della fiscalità territoriale e immobiliare;
- D.Lgs.68/2011, che detta disposizioni in materia di Autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario. È previsto il riversamento diretto alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale e viene disciplinata la copertura della spesa sanitaria secondo criteri derivanti dai costi *standard*;
- D.Lgs.19/2011, in materia di Risorse aggiuntive e di interventi speciali per la perequazione infrastrutturale attraverso la rimozione degli squilibri economici e sociali, e la promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale e territoriale, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;
- i Decreti Legislativi del 17 dicembre 2010 e del 9 giugno 2011 sull'Armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali. Il provvedimento prevede: la graduale armonizzazione della contabilità e degli schemi di bilancio e dell'ordinamento della finanza pubblica; l'istituzione di una banca dati unitaria delle Amministrazioni Pubbliche con l'adozione di regole contabili uniformi; l'adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende/società o gli altri enti controllati; l'adozione, accanto al sistema di contabilità finanziaria, di un

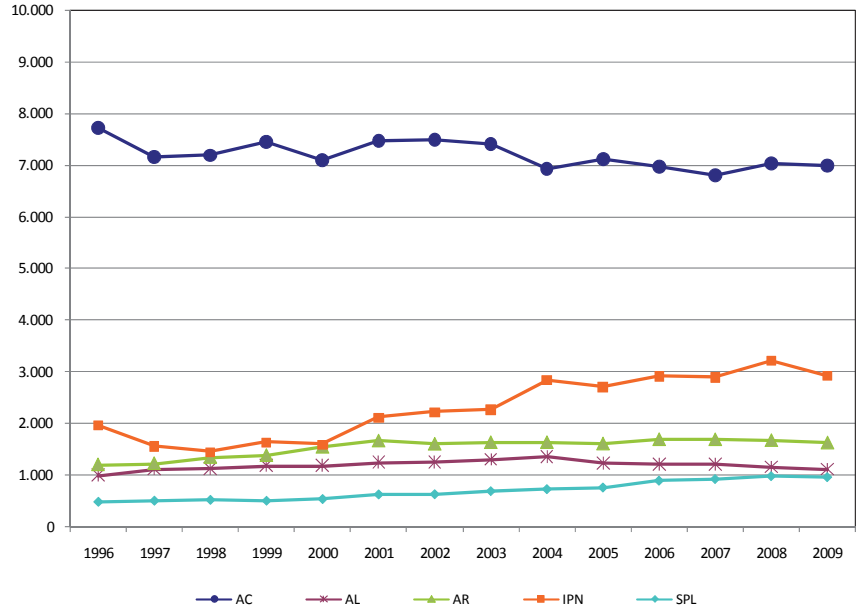
sistema di schemi di contabilità economico-patrimoniale; la riclassificazione dei dati contabili; la definizione di un sistema di indicatori di risultato e, infine, l'adozione di un piano dei conti integrato e l'omogeneità di classificazione delle spese.

Come si vedrà più avanti, la Regione Lazio si è fortemente inserita in questo quadro generale di riorganizzazione delle funzioni e delle competenze, andando verso una maggiore vicinanza alle esigenze e ai bisogni del cittadino-utente e creando degli strumenti *ad hoc* (quale il Patto di stabilità regionalizzato del 2010).

In Italia, l'avvio del processo di decentramento di funzioni è visibile attraverso l'analisi dell'andamento della spesa per livello di governo nel Settore Pubblico Allargato (cfr. Figura 1.1).

Dal grafico si evince che le Amministrazioni Centrali, pur segnalando una leggera diminuzione negli ultimi anni, a cui si accompagna un aumento degli altri livelli di governo, mantengono un livello di spesa decisamente superiore rispetto alle altre Amministrazioni per tutta la serie storica 1996-2009.

Figura 1.1 - SPA - Spesa totale per livelli di governo in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)[10]

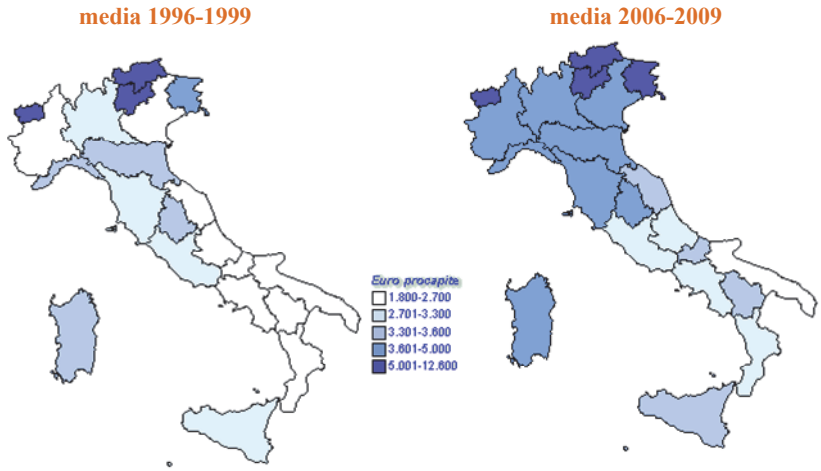


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

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

Il permanere della forte incidenza della spesa delle AC deriva, da un lato, dalla tempistica con cui, dopo l'evoluzione normativa avviata negli anni Novanta, è stato attuato il trasferimento di competenze per l'esercizio delle funzioni conferite agli enti territoriali, dall'altro, dal permanere, in capo al livello centrale, di funzioni di rilevanza nazionale (come la Previdenza e la gestione del Debito pubblico), che assorbono una parte molto rilevante della spesa del SPA. A partire dal 2001 si rileva, in ogni caso, un aumento della spesa totale delle IPN e un'importante crescita relativa della spesa dei SPL. Le AR e le AL registrano invece una crescita che si arresta rispettivamente nel 2001 e nel 2004.
Si possono quindi individuare dalla Figura 1.1 due fasi: una prima fase in cui avviene il trasferimento di funzioni dalle AC verso le AR e AL, e una seconda in cui gli enti territoriali affidano la gestione di servizi pubblici ai SPL (ovvero Aziende e Consorzi prima, Società partecipate poi), attraverso quel processo di esternalizzazione (*outsourcing*) che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto rappresentare l'allocazione ottimale nella gestione dei servizi.
La spesa delle AR, AL e dei SPL ha subito dinamiche molto diverse nelle varie regioni e ciò si evidenzia dal confronto tra la media dei due periodi (1996-1999 e 2006-2009) oggetto di analisi nella Figura 1.2. Infatti il dettaglio territoriale mostra aumenti di spesa consistenti in tutte le regioni del Nord e più contenuti nelle regioni del Centro-Sud.

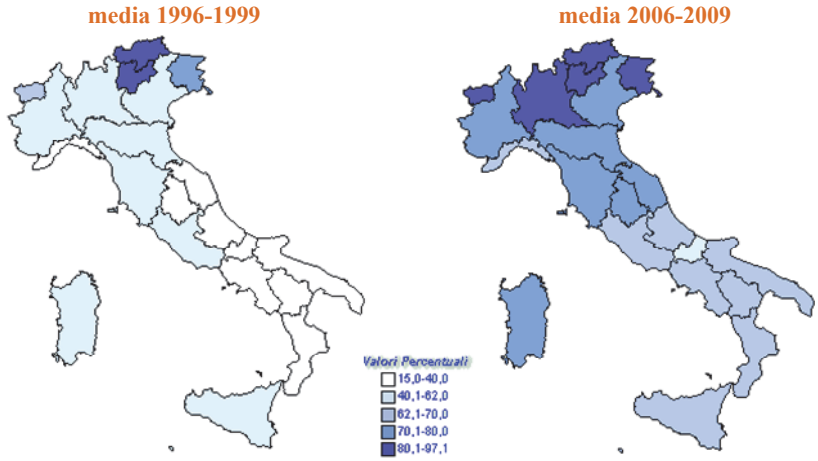
Figura 1.2 - SPA - Spesa totale del comparto locale (AR, AL, SPL) in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le Amministrazioni territoriali del Lazio, a differenza di quanto registrato in altre regioni della stessa area, hanno aumentato il loro livello di spesa in maniera contenuta, passando da una media di 2.808,99 euro pro capite del periodo 1996-1999, ai 3.024,54 euro del quadriennio 2006-2009.
In virtù del processo di decentramento prima descritto, il finanziamento della spesa delle AR e delle AL, nel tempo, si compone sempre più di un'alta quota di Tributi propri piuttosto che di Trasferimenti statali, come reso evidente dalla Figura 1.3.

Figura 1.3 - SPA - Finanziamento delle AR e AL[11] in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; valori percentuali)



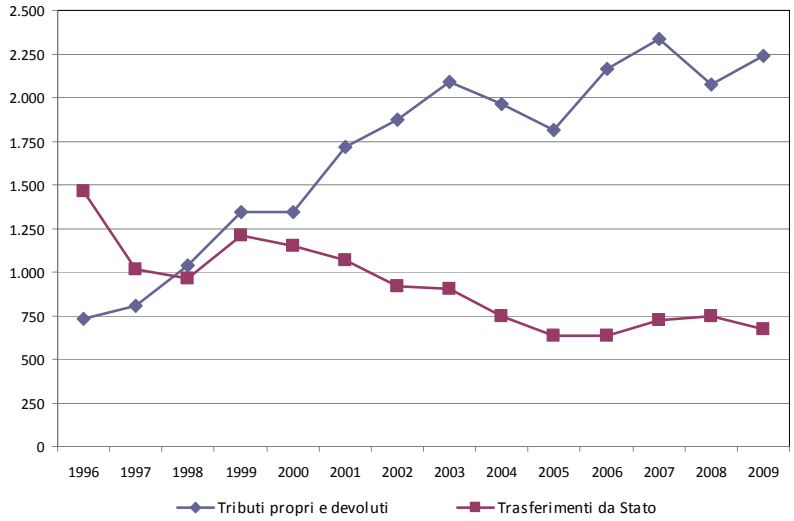
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'indicatore di Autonomia Finanziaria delle AR e delle AL rispetto ai Trasferimenti dello Stato, è pari in media per il Lazio al 70,0 per cento nel periodo 2006-2009, registrando un crescita sostenuta rispetto al periodo precedente, in cui si assestava al 42,3 per cento.
L'evoluzione nei Tributi propri, riscontrabile in tutte le regioni italiane, è particolarmente marcato nelle regioni del Sud (soprattutto in Calabria e Basilicata), mentre risulta meno evidente, nelle regioni a statuto speciale che già godevano di una più ampia Autonomia.
Le risorse e i tributi propri che le Regioni gestiscono sono costituiti principalmente da: Irap, Addizionale regionale all'Irpef, Compartecipazione all'accisa sulle benzine, quota regionale dell'IVA.

[11] 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.

L'insieme delle risorse tributarie delle AR e AL si lega all'evoluzione della spesa regionale e in particolar modo a quella Sanitaria.
Nella Figura 1.4 appare particolarmente evidente la dinamica di crescita dei Tributi propri e devoluti, avviata alla fine degli anni Novanta e corrispondente a una tendenza decrescente dei Trasferimenti statali.

Figura 1.4 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL[12] in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

È interessante notare come, nel complesso delle regioni italiane, l'accelerazione nell'aumento dei Tributi propri comincia a partire dal 1998, in corrispondenza dell'attuazione del conferimento di funzioni avviato col processo delle riforme *Bassanini*.

---

[12] 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).

In conclusione, a fronte di una spesa totale dell'AC che diminuisce, anche se di poco, corrisponde un andamento sensibilmente decrescente dei Trasferimenti statali agli enti territoriali, accompagnato a sua volta da un aumento dei flussi di entrata delle Amministrazioni Regionali e Locali derivanti da Tributi propri e devoluti; tutto ciò a conferma dell'attivazione di quegli strumenti propri indicati nella normativa di riferimento.

2. La declinazione del decentramento nella Regione

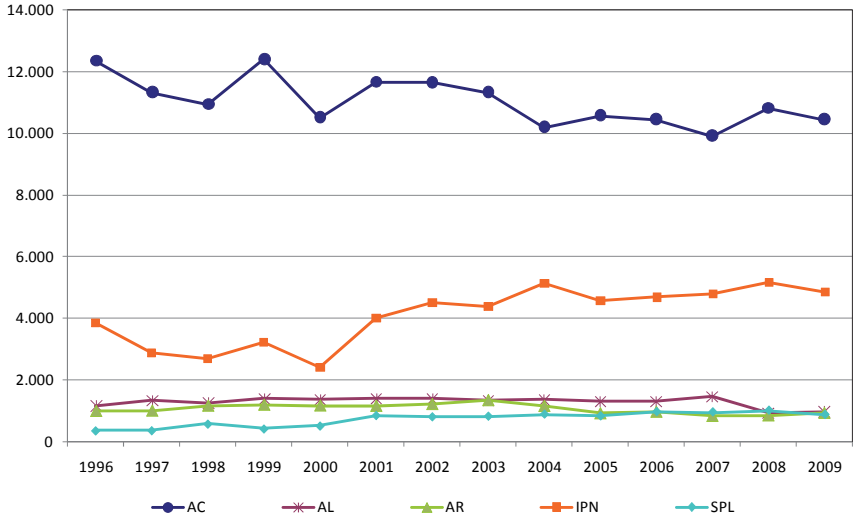
Nel Lazio il decentramento di funzioni è stato attuato con la L.R.14/1999, recante l'organizzazione delle competenze a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo.
Nella descrizione del quadro generale del decentramento va tenuto in considerazione il Patto di stabilità regionalizzato, istituito dalla Regione Lazio nel 2010, che tende a garantire l'impiego dell'intera capacità di spesa, determinata dai vincoli del Patto di stabilità nazionale, attraverso la cessione di una quota del margine della Regione in favore delle Province e dei Comuni[13]. La Regione, al fine di garantire il massimo impiego della quota ceduta ha programmato in maniera puntuale il flusso di pagamenti ai singoli enti locali[14].
Complessivamente, il margine di rispetto del Patto 2010 si è ridotto fino a 119 milioni di euro, mentre nel 2009 erano stati restituiti 231 milioni di euro al governo per la manovra nazionale.
Per esaminare l'evoluzione della spesa per livello di governo della regione (cfr. Figura 2.1), è necessario tenere conto che la Regione Lazio si caratterizza per il ruolo *full attractive* esercitato dalla Capitale, sia a livello economico, che a livello sociale e politico.
I dati confermano tale ruolo trainante assunto dal Lazio (e principalmente da Roma), soprattutto se si considerano gli alti livelli di spesa sul territorio da parte delle AC e delle IPN. Infatti, la presenza nella regione dei Ministeri e delle sedi delle maggiori IPN (quali l'ENEL, l'ENI, l'ACI, Ferrovie dello Stato, Aeroporti di Roma, Finmeccanica, RAI, ecc.), incidono notevolmente sui risultati rappresentati.

---

[13] I principali obbiettivi del Patto regionalizzato sono:
- evitare l'applicazione delle pesanti sanzioni derivanti dal mancato rispetto degli obiettivi programmatici;
- sviluppare una migliore conoscenza inter-istituzionale dovuta alla stretta collaborazione tra Enti locali;
- realizzare una programmazione puntuale dei pagamenti delle AL, risultante dalla necessità di conoscere preventivamente la situazione economico-finanziaria degli Enti stessi.

[14] Nel 2010 i risultati del Patto di stabilità regionalizzato sono:
- per il primo anno nessun ente del territorio ha subito le pesanti sanzioni previste per chi sfora gli obiettivi del Patto stesso;
- le Province hanno utilizzato la quota regionale per il 73,0 per cento quindi hanno potuto effettuare maggiori pagamenti a beneficio del territorio per circa 27 milioni di euro;
- i Comuni hanno utilizzato per il 50,0 per cento la quota ceduta dalla Regione effettuando quindi maggiori pagamenti per circa 59 milioni di euro.

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

A partire dal 2000, la spesa totale delle IPN, che detengono la gestione di alcuni servizi a rilevanza nazionale e i cui flussi finanziari hanno un impatto particolare nella regione, è in continua crescita, passando da 2.399,50 (nel 2000) a 4.845,78 (nel 2009) euro pro capite.
Permane ancora un elevato livello di spesa delle AC (a seguito di alcune competenze che sono ancora accentrate a livello statale come la Previdenza e la gestione del debito pubblico) nonostante la tendenza decrescente sull'intero periodo analizzato.
All'interno del comparto locale, a livello regionale (cfr. Figura 2.2), nel Lazio la maggiore spesa per il periodo 2007-2009 è da attribuirsi ancora alle AL (37,5 per cento della spesa, media del periodo) anche se il loro peso relativo sia in diminuzione rispetto alla media del periodo 2000-2002 (42,1 per cento). A seguire i SPL, la cui spesa costituisce il 32,3 per cento del totale (in forte aumento rispetto al dato medio del 2000-2002 pari a 21,6 per cento) e infine quella delle AR, che diminuisce il suo peso relativo dal 36,2 per cento al 30,2 dell'ultimo triennio.

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)

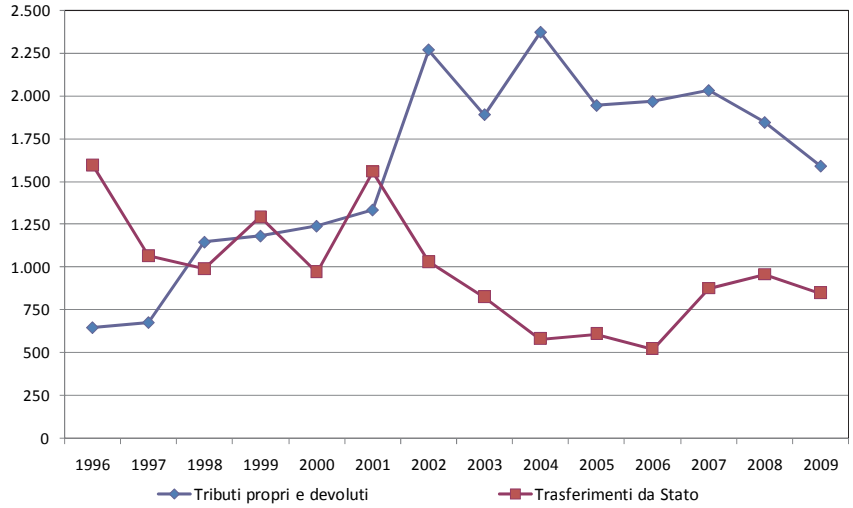
Regione	media 2000-2002				media 2007-2009			
	AL	AR	SPL	Totale	AL	AR	SPL	Totale
Piemonte - Pie	37,7	46,7	15,6	100,0	33,3	45,0	21,8	100,0
Valle d'Aosta - VdA	19,3	67,0	13,6	100,0	19,2	56,7	24,1	100,0
Lombardia - Lom	34,6	45,8	19,7	100,0	25,5	37,8	36,7	100,0
Veneto - Ven	35,2	46,9	17,8	100,0	28,3	44,1	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

La distribuzione della spesa totale tra i vari livello di governo del Lazio, registrata in entrambi i periodi di riferimento, è caratteristica, in quanto il peso delle Amministrazioni Locali supera quello delle Amministrazioni Regionali. Va inoltre sottolineato che il peso dei Soggetti Pubblici Locali del Lazio, insieme a quello della Lombardia e della Liguria, se confrontato con il resto delle regioni italiane, mostra una maggiore crescita (10,8 punti percentuali). Un quadro che suggerisce quindi una forte vivacità nella gestione dei servizi pubblici attraverso la creazione di Consorzi, Società e Aziende partecipate.

Sul fronte del finanziamento delle amministrazioni territoriali, dal confronto tra l'andamento dei tributi propri e devoluti e quella dei trasferimenti dello Stato (cfr. Figura 2.3) si evidenzia l'apertura di una forbice a favore dei tributi a partire dal 2001, e cioè all'indomani dell'introduzione di nuove e più autonome forme di finanziamento degli enti pubblici[15].

Figura 2.3 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL[16] nella Regione (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

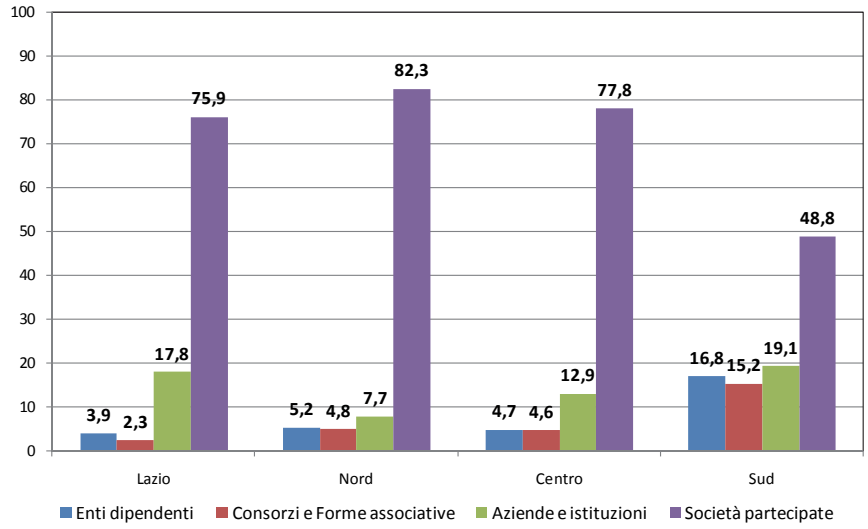
[15] In proposito, il D.Lgs.56/2000 (che reca disposizioni in materia di federalismo fiscale) e l'art. 10 della L.133/1999, disciplinano l'abolizione, a decorrere dal 2001, dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario e la loro sostituzione con aumenti dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'aliquota di compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, e con una compartecipazione regionale all'IVA, nonché attraverso un fondo perequativo nazionale per la realizzazione di obiettivi di solidarietà interregionale basato su parametri riferiti alla popolazione residente, alla capacità fiscale, ai fabbisogni sanitari e alla dimensione geografica.

[16] Cfr. nota Figura 1.4.

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

Dall'analisi della distribuzione della spesa totale dei Soggetti Pubblici Locali per categoria di enti (cfr. Figura 3.1) viene confermata nel Lazio, così come nelle regioni del Nord e del Centro, la forte incidenza delle società partecipate all'interno del comparto.

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



Fonte:Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Dal grafico emerge una realtà molto diversa nel Sud, dove la spesa delle Società partecipate rappresenta, all'interno del comparto dei SPL, solo il 48,8 per cento, mentre quella degli Enti dipendenti e dei Consorzi e Forme associative rappresenta nel complesso circa il 30 per cento. Quest'ultima quota nelle altre aree si discosta, infatti, sensibilmente raggiungendo valori non superiori al 10 per cento.

Guardando alla classificazione per sottotipo (cfr. Figura 3.2) dei SPL, appare confermato che, alla guida dell'evoluzione del comparto, ci sono le Società a partecipazione sub-regionale che aumentano di ben 11 unità, nel periodo 2000-2009, arrivando a rappresentare il 40,7 per cento (pari a 37 enti) su un totale di 91 SPL.

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	5	5	5	5	5	5	4	4	5	4
		Agenzie regionali	7	7	7	7	7	7	8	8	8	5
		Enti di promozione turistica di livello regionale	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
		Enti per il diritto allo studio universitario	5	5	5	5	6	1	1	1	1	1
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni		1	1	1	1	1	1	1	1	1
		Consorzi di bonifica	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello regionale	Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7
	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	8	7	8	8	7	7	7	7	6	5
		Enti pubblici economici di livello sub-regionale	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Società di capitali a partecipazione regionale per la gestione di pubblici servizi	3	4	5	5	5	5	6	6	6	5
		Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	5	5	5	4	4	4	3	3	3	3
	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	16	18	21	27	29	33	33	33	34	35
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla la gestione di pubblici servizi	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
		Totale complessivo	**81**	**84**	**89**	**95**	**97**	**96**	**95**	**95**	**96**	**91**

Fonte:Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'approfondimento per settore della spesa dei SPL (cfr. Figura 3.3), rende evidente che nel Lazio, i settori strategici sono la Mobilità (che assorbe il 31,6 per cento della spesa totale), le Reti infrastrutturali (con il 24,8 per cento) e a seguire le Attività produttive e Opere pubbliche (con il 12,9 per cento). La Gestione dei Rifiuti Urbani e il Servizio Idrico Integrato, che saranno oggetto di studio nelle Parti II e III della presente Monografia, assorbono rispettivamente l'11,1 per cento e il 12,4 per cento del valore medio di spesa.

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

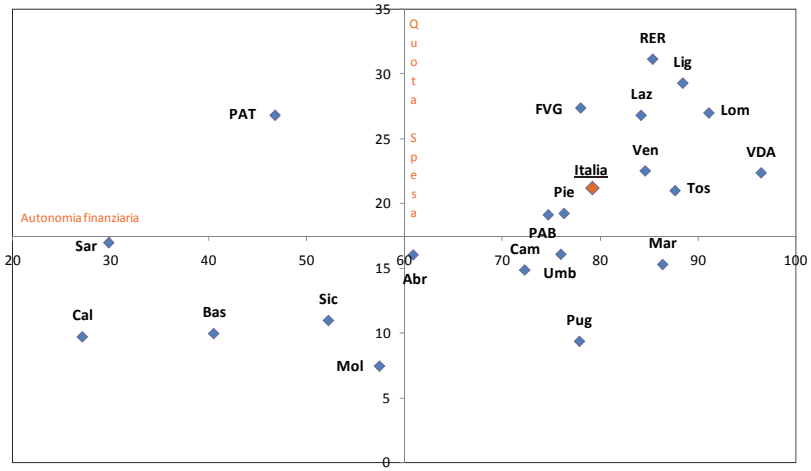
	euro pro capite costanti				valori percentuali			
	Lazio	Nord	Centro	Sud	Lazio	Nord	Centro	Sud
Amministrazione Generale	0,11	2,33	2,35	0,22	0,0	0,2	0,3	0,1
Servizi Generali	0,00	7,31	0,03	0,01	0,0	0,5	0,0	0,0
Conoscenza, Cultura e Ricerca	24,07	43,15	26,88	22,94	2,8	4,2	3,5	6,0
Servizio Idrico Integrato	**110,18**	**99,46**	**117,98**	**61,17**	**12,4**	**9,4**	**14,9**	**16,0**
Gestione dei Rifiuti Urbani	**92,06**	**150,72**	**99,23**	**51,95**	**11,1**	**13,5**	**12,9**	**13,5**
Ambiente e gestione del territorio	14,85	25,08	17,40	28,59	1,7	2,5	2,3	7,4
Sanità	19,38	26,88	28,72	7,59	2,3	2,6	3,8	2,0
Politiche sociali	2,54	27,89	2,13	1,45	0,3	2,6	0,3	0,4
Attività produttive e Opere Pubbliche	109,45	158,19	124,14	105,29	12,9	15,2	16,3	27,9
Mobilità	263,65	194,25	184,78	92,04	31,6	18,4	24,2	24,2
Reti infrastrutturali	214,03	345,82	166,42	9,80	24,8	30,9	21,5	2,6
Totale	**850,32**	**1.081,08**	**770,07**	**381,04**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Guardando al valore assoluto di spesa si nota che nella regione vengono spesi, in termini pro capite, 850,32 euro, ammontare che se confrontato con le sole regioni del Centro (770,07 euro pro capite) e del Nord (1.081,08 euro pro capite) non evidenzia scostamenti sostanziali, mentre appare molto distante dai livelli di spesa delle regioni del Sud (381, 04 euro pro capite).

Analizzando congiuntamente l'indicatore di Autonomia finanziaria e la quota di spesa dei SPL (cfr. Figura 3.4) il Lazio con rispettivamente il 84,2 per cento e 26,8 per cento, si posiziona al di sopra della media nazionale (79,2 e 21,2 per cento), a dimostrazione della estrema vivacità dei SPL sia dal lato della spesa che dal lato del finanziamento autonomo attraverso la vendita sul mercato di beni e servizi. Il Lazio è in questo caso molto più vicino al comportamento delle regioni del Nord, che non a quelle di Centro o Sud.

Figura 3.4 - Autonomia finanziaria[17] e peso della spesa sul comparto locale[18] dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali)



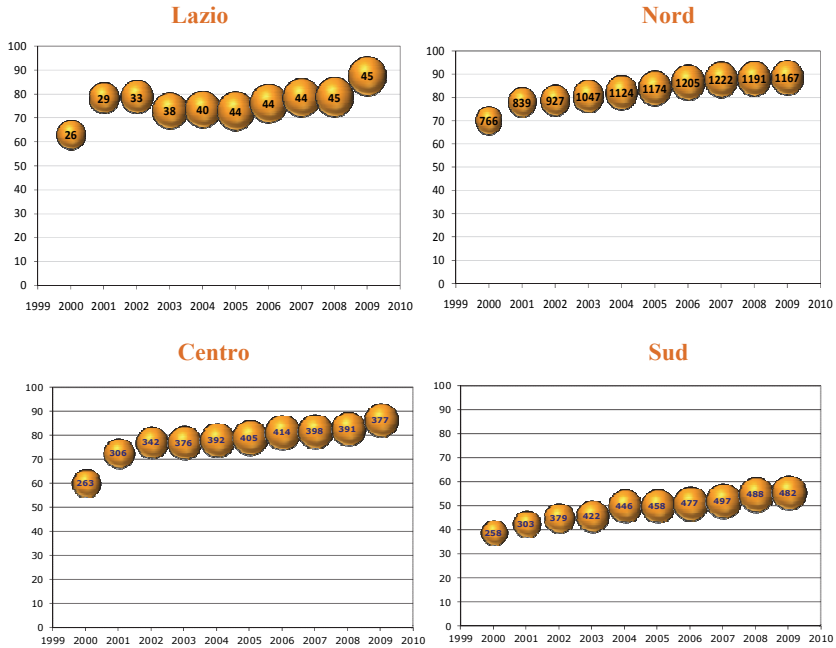
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'evoluzione nel numero di Società e nel loro peso in termini di spesa, è illustrato nella Figura 3.5; si noti come nel Lazio, a fronte di una numerosità in crescita, il peso medio delle Società partecipate (75,9 per cento) è simile a quello del Centro (77,8 per cento) e del Nord (82,3 per cento), mentre nelle regioni del Sud, nonostante una evidente crescita del numero di società partecipate, le quote di spesa da queste gestite rimangono su livelli medi sensibilmente inferiori (48,8 per cento).

[17] 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.

[18] 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[19] dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali e numero di Società)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

In definitiva, nel Lazio la tipologia di SPL maggiormente rappresentati sono le Società partecipate che, nonostante un arresto nella crescita numerica, continuano a incrementare la propria importanza nella gestione dei servizi di pubblica utilità, all'interno del comparto SPL.

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

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

4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione

Negli ultimi quindici anni, il settore idrico è stato interessato, a livello nazionale, da una profonda riforma volta a favorire un processo di razionalizzazione e ricerca di efficienza dei servizi. Sono stati a tal fine introdotti nuovi soggetti e nuovi strumenti per promuovere la concentrazione delle funzioni e delle gestioni e superare l'elevata dispersione delle diverse fasi di attività del ciclo dell'acqua, anche al fine di garantire un assetto organizzativo funzionale alle caratteristiche industriali del settore.

Sebbene siano passati diciassette anni dall'emanazione della L.36/1995 (*Legge Galli*) che ha avviato la riforma (ora interamente incorporata nel D.Lgs.152/2006), gli obiettivi prefissati non sono stati ancora oggi pienamente raggiunti e permangono assetti difformi da quelli ipotizzati.

Il processo di trasformazione del settore aveva come obiettivi generali:

- il miglioramento del servizio idropotabile offerto agli utenti;
- l'aumento dell'efficienza tecnica ed economica del servizio idrico dalla fase di progettazione delle infrastrutture alla fase gestionale;
- la tutela dell'integrità ambientale.

In particolare, la riorganizzazione del settore idrico mirava a ridurre sensibilmente gli elevati livelli di inefficienza, dovuti principalmente alla frammentazione gestionale dei servizi idrici, attraverso un accorpamento orizzontale, attraverso la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), e verticale, con l'istituzione di un Servizio Idrico Integrato (SII) comprensivo delle fasi di captazione, adduzione, distribuzione dell'acqua e dei servizi di fognatura e depurazione delle acque reflue.

Attraverso la trasformazione societaria dei soggetti gestori e il coinvolgimento dei privati (sia in veste di finanziatori sia di gestori del servizio) si intendeva superare il modello di gestione diretta da parte dei Comuni, favorendo lo sviluppo di capacità imprenditoriali nel settore.

Altro elemento innovativo e per certi versi "dirompente" nel sistema dell'approvvigionamento idrico, almeno da un punto di vista culturale, è stata l'introduzione della tariffa: il servizio, a completa copertura tariffaria, doveva garantire l'autosufficienza del sistema. In questo modo si sarebbe raggiunta la diretta corrispondenza fra spese ed entrate poiché la tariffa, in quanto corrispettivo, avrebbe coperto tutti i costi del sistema.

All'interno di questo schema, le Regioni dovevano provvedere a definire i confini di ciascun Ambito Territoriale, le forme istituzionali di cooperazione fra gli enti locali appartenenti al medesimo ATO (convenzione o consorzio),

nonché la convenzione-tipo, e i relativi disciplinari, che regolano i rapporti fra ATO e soggetto gestore affidatario del SII.
Nel Lazio l'individuazione degli ATO è stata effettuata pressoché su base provinciale ed è stata scelta la forma della convezione quale rapporto tra gli enti locali appartenenti all'Ambito, individuando nel Presidente della Provincia il coordinatore dell'Autorità d'Ambito (AATO).
A seguito della definizione degli ATO le singole Autorità hanno proceduto all'individuazione del gestore del SII: quattro dei cinque gestori sono stati individuati ed è stata avviata, a partire dal 2002, la gestione del servizio secondo il nuovo assetto (l'ultimo contratto stipulato con il gestore dell'ATO 1 è del 2006).
Ma l'avvio del SII ha incontrato subito elementi di criticità:

- difficoltà nell'acquisizione dell'effettivo servizio per mancato conferimento di reti e impianti da parte degli *ex* gestori a dimensione comunale o consortile;
- mancato ingresso di tutti i comuni nella gestione unica dell'ATO con conseguente prolungamento della fase transitoria;
- incompletezza dei dati tecnici ed economici presenti nei Piani d'Ambito.

La già difficile fase di avvio ha quindi incontrato subito ostacoli legati alla frammentazione ancora persistente e a una parziale conoscenza dello stato delle opere, con conseguente diretto riflesso sui costi operativi e quindi sugli investimenti.
A tale situazione deve aggiungersi la mancanza di riferimenti normativi certi in materia di servizi pubblici locali, stante l'emanazione di provvedimenti contraddittori e/o di difficile attuazione, nonché la continua modifica della norma di riferimento che a tutt'oggi rende incerto l'assetto organizzativo del sistema: le Regioni, chiamate a legiferare in materia, debbono riorganizzare il servizio su una base legislativa nazione sempre in continua evoluzione.

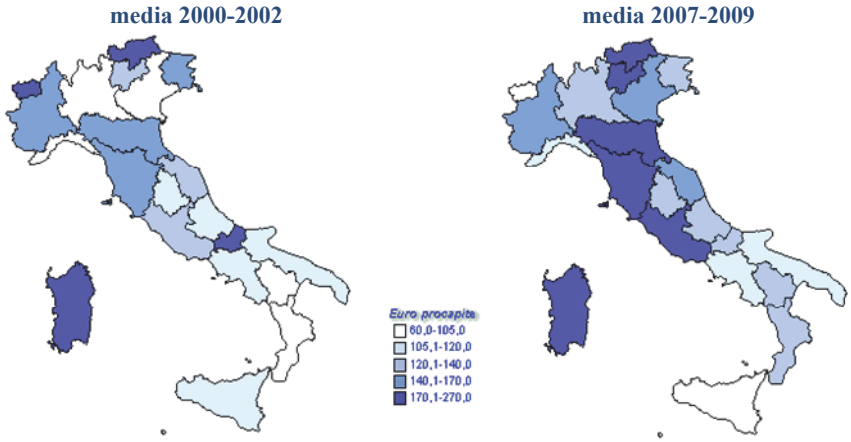
5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

La tariffa rappresenta il corrispettivo del SII ed è determinata dall'Autorità d'Ambito mediante il Piano d'Ambito in modo tale da garantire la copertura integrale dei costi di esercizio e investimento del soggetto gestore. Oltre a tali risorse l'Amministrazione pubblica è sempre intervenuta con programmi specifici e per problematiche particolari, anche come volano degli investimenti, al fine di anticipare interventi previsti ma rimandati a successive annualità, o di garantire la copertura economica di nuove esigenze.

Naturalmente l'intervento pubblico, sommandosi a quello derivante da tariffa, riesce a contenere l'eventuale aumento tariffario facendo sì che questo risulti sostenibile e consenta comunque la sussistenza dell'equilibrio finanziario, insieme al mantenimento di livelli di investimento e di qualità adeguati al servizio.

Nella mappa di seguito riportata (cfr. Figura 5.1) si può notare il generalizzato aumento della spesa per il SII: man mano che le diverse gestioni unitarie acquisiscono i singoli servizi vi è un immediato riflesso sulla spesa sia in termini di aumento degli investimenti che di costi operativi. La necessità di "mettere a norma il territorio", dettata in questa materia da diverse direttive europee, rende indispensabile l'adeguamento del sistema sia in termini di efficienza che di qualità.

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

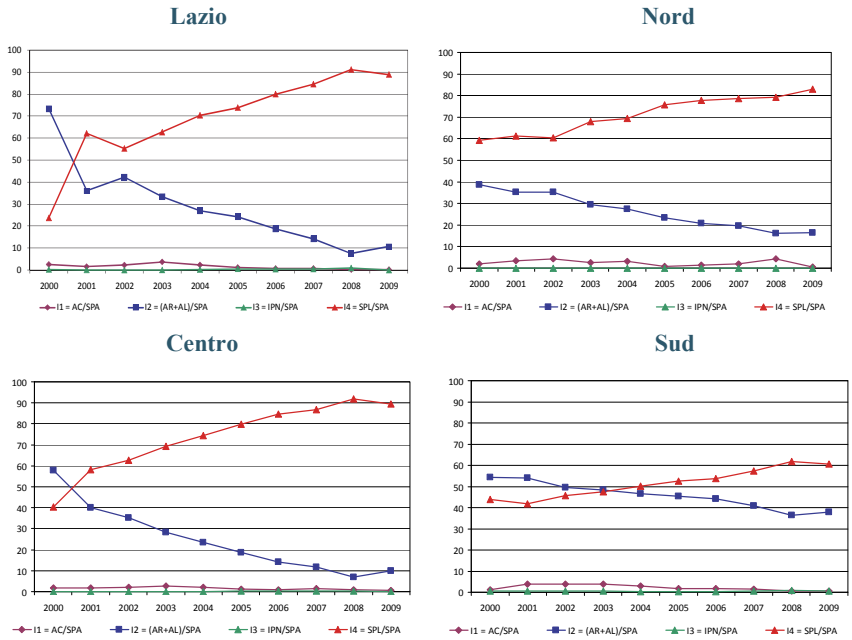


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'aumento di spesa per il servizio registrata tra il primo e il secondo periodo, è riferibile all'aumento degli investimenti che i gestori hanno

messo in campo per recuperare il divario derivante dal mancato rispetto delle previsioni di Piano d'Ambito nella fase di avvio della gestione. Va inoltre considerato che negli anni Novanta, la spesa per il settore idrico si era progressivamente ridotta, alimentando sempre di più, il *deficit* di risorse destinate al settore.
In particolare nel Lazio, l'aumento della spesa totale per il SII, ha generato un aumento della spesa pro capite di circa 48 euro tra le medie dei due periodi analizzati (ovvero da 127,61 euro pro capite a 175,83).
Dall'analisi del livello degli investimenti dei gestori regionali, nella fase di avvio, è emersa chiaramente la difficoltà di rispettare le previsioni del Piano d'Ambito in quanto le risorse vengono assorbite principalmente da costi operativi molto elevati. Con la stabilizzazione del sistema si assiste a un riequilibrio tra investimenti e costi operativi, se pur resta rilevabile il *deficit* riguardo gli investimenti.
Con riferimento a due dei cinque ATO del Lazio, risulta una percentuale media di investimenti realizzati, rispetto alle previsioni iniziali (relativamente ai primi quattro anni di gestione del SII) del 74,0 per cento, superiore al dato medio nazionale, stimato dal COVIRI al 49,0 per cento. Questo valore, tenendo conto del ritardato avvio dei rimanenti tre ATO, scende a circa il 60 per cento, rimanendo comunque superiore alla stessa media nazionale. Resta tuttavia evidente come i valori medi suindicati siano fortemente condizionati dal dato dell'ATO di Roma, che comprende circa il 70 per cento di tutta la popolazione regionale. Emerge quindi la netta differenza tra l'ATO di Roma e gli altri ATO della Regione.
Gli ultimi dati confermano comunque l'aumento degli investimenti, anche se ancora non si è in linea con le previsioni di Piano d'Ambito.
Chiaramente l'avvio del SII secondo il modello prospettato dalla *Legge Galli*, vede crescere (cfr. Figura 5.2), a partire dal 2002 (anno di avvio della prima gestione unitaria), la spesa dei gestori del servizio (i Soggetti Pubblici Locali) e ridurre quella a carico delle AR e delle AL.
Nel periodo 2000-2009, la quota di spesa gestita dai SPL nel Lazio passa infatti dal 23,8 al 89,0 per cento, mentre quella a carico delle AR e delle AL, diminuisce di 62,5 punti percentuali (dal 73,3 al 10,8 per cento).
Da notare come, in questo settore, sia palese il decentramento di funzioni tra l'Amministrazione Centrale e quella locale: l'impegno dello Stato centrale e delle IPN infatti è trascurabile e tutto il peso della gestione del Servizio è lasciato alle AR e alle AL, anche per il tramite del gestore da loro scelto.

Figura 5.2 - Indicatori di decentramento per il Servizio Idrico Integrato (anni 2000-2009; valori percentuali)[20]



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Come si evince dalla Figura 5.3, nel Lazio i gestori, attraverso il sistema tariffario, vedono fortemente ridimensionato il finanziamento pubblico nel settore delle opere idriche aumentando sempre di più l'autofinanziamento attraverso i proventi della Vendita di beni e servizi che passano infatti da 30,83 a 128,91 euro pro capite.

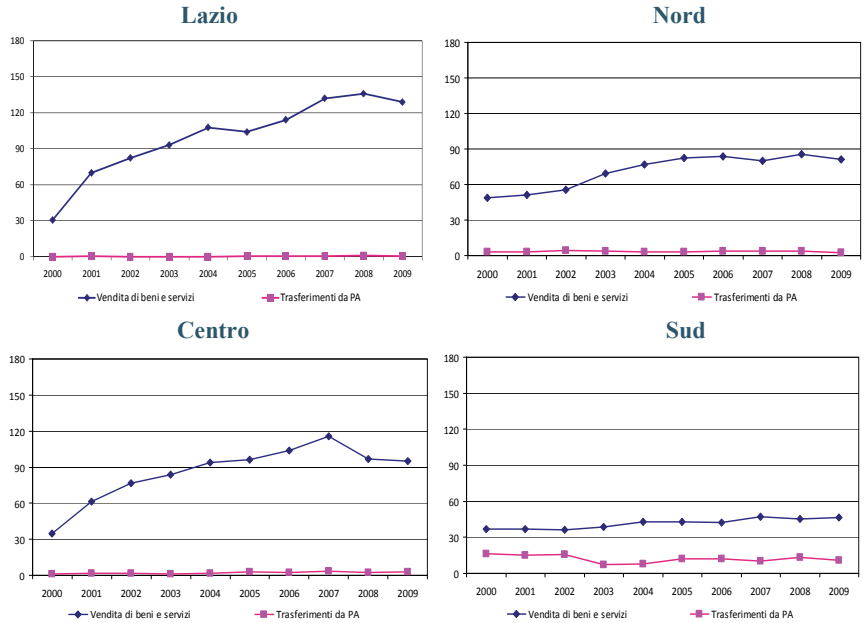
Purtroppo la sostituzione del capitale pubblico con i proventi da tariffa ha causato un rallentamento notevole nella realizzazione degli interventi in questo comparto, in quanto, l'ingente fabbisogno finanziario di cui necessita il sistema, non può scaricarsi unicamente sulla leva tariffaria, in

[20] 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 Settore Pubblico Allargato;
- I_4 = SPL/SPA, definito come rapporto percentuale della spesa totale dei Soggetti pubblici locali su quella del SPA.

quanto questa è incapace di generare, in tempi brevi, risorse sufficienti per far fronte al debito pregresso.

Figura 5.3 - SPL - Evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA nel Servizio Idrico Integrato[21] (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Dall'analisi dei *report* finanziari del SII, emerge con una certa evidenza che si è in presenza di chiare difficoltà nel finanziamento degli investimenti. Il quadro che emerge segnala che è proprio il meccanismo del *full cost recovery*, cioè il finanziamento del sistema e degli investimenti tramite tariffa, ad apparire assolutamente inadeguato a garantire l'ingente mole di investimenti di cui il SII necessita.
Inoltre, contestualmente all'entrata in gioco del gestore si assiste all'incremento della Vendita di beni e servizi nel SII. Nonostante il limite posto all'incremento tariffario, infatti, la Vendita del servizio porta comunque all'aumento dell'entrata pro capite, dettata dallo sviluppo del

[21] 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.

sistema nel suo complesso, ovvero dall'estensione del servizio sotto il profilo qualitativo (fornitura agli utenti del servizio completo di adduzione, fognatura e depurazione) e quantitativo (raggiungimento di zone non servite e individuazione di abusi).
Gli indicatori fisici riportati nella tabella sottostante (cfr. Figura 5.4) tracciano sinteticamente il quadro della struttura, efficienza e qualità del SII. Il prelievo idrico nel Lazio (pari a 203,8 mc per abitante) supera di circa il 30 per cento il valore medio dell'Italia nel suo complesso; per certi versi la dotazione idrica per abitante risulta di molto superiore alle previsioni presenti nei vari strumenti di programmazione (550 litri per abitante/giorno contro 350 l/ab/g previsti dal Piano).
Considerato che l'acqua erogata ammonta a circa il 65 per cento di quella immessa nelle reti di distribuzione, con perdite pertanto in linea con la media nazionale, ne risulta che effettivamente la richiesta e l'utilizzo di acqua nella regione è particolarmente elevata. D'altra parte, una perdita stimata di circa il 35 per cento, se pur alta, deve essere considerata nel suo complesso ovvero quale perdita fisica, amministrativa e tecnica.

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

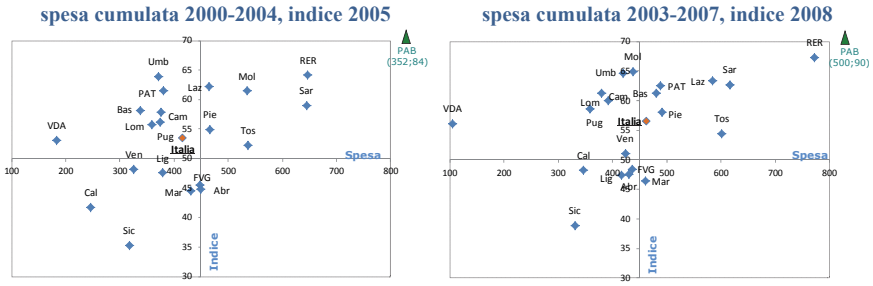
		Lazio	Sud	Centro-Nord	Italia
Approvvigionamento idrico-potabile	Acqua potabilizzata (mc per abitante)	6,0	50,4	48,4	49,1
	Acqua prelevata (mc per abitante)	203,8	151,7	152,5	152,2
	Acqua potabilizzata/acqua prelevata (%)	2,9	33,2	31,7	32,2
Indicatori Obiettivi di Servizio	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (%)	64,6	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 (%)	63,4	53,1	58,4	56,5
Fognatura - Popolazione con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria (%)		17,3	50,6	49,3	49,8

Fonte: Istat-SIA

Un altro indicatore importante del servizio, che fornisce in qualche modo visione della qualità dell'acqua nel Lazio, è il rapporto tra l'acqua potabilizzata e quella prelevata: la bassa percentuale (2,9 per cento) sta a indicare che il Lazio dispone di acque di ottima qualità (grazie alla presenza di risorse sotterranee idropotabili), che non necessitano di ulteriori trattamenti, consentendo un abbattimento dei costi al prelievo. Tale situazione però non garantisce la minimizzazione dei costi di adduzione, poiché comunque il dato non fornisce la distanza della fonte dal punto di erogazione: infatti, la lunghezze delle reti idriche di

adduzione nel Lazio risultano essere particolarmente elevate, proprio perché le fonti privilegiate di approvvigionamento di buona qualità, sotto il profilo quali-quantitativo, si trovano a ridosso dell'Appennino e degli altri sistemi montuosi, quindi con necessità di lunghe linee distributive.
Analizzando la percentuale di Abitanti Equivalenti serviti da impianto di trattamento delle acque reflue, il dato, se pur relativo al 2008, rivela una buona situazione del Lazio (63,4 per cento) rispetto alla media nazionale (56,5 per cento). A fronte di un programma messo in campo dalla Regione Lazio nel periodo 2008-2013 (che vede l'investimento di circa 250 milioni di euro, quale fondo straordinario per il risanamento delle risorse idriche), ci si attende un ulteriore avanzamento nelle *performances* del SII misurate dagli indicatori precedentemente analizzati.
Confrontando l'ultimo dei parametri analizzati, ovvero la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione, con i dati di spesa, si evidenzia che, in corrispondenza a un aumento della spesa cumulata corrente del SII di 119,2 euro pro capite (cfr. Figura 5.5) e un pressoché invariato livello di spesa in conto capitale (cfr. Figura 5.6), non si ha un sostanziale effetto sull'indicatore di *performance* che rimane su livelli prossimi al 63 per cento.

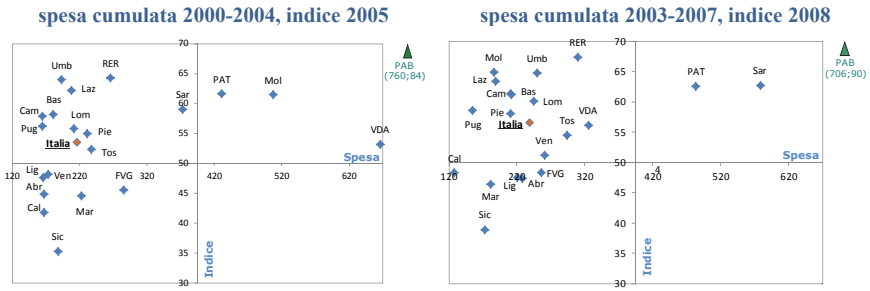
Figura 5.5 - Relazione tra la spesa corrente per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione[22] (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

[22] Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione.

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[23] (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



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

Tutto ciò a conferma di quanto già sottolineato circa la difficoltà e il ritardo negli investimenti dei gestori del SII: il gestore, infatti, è "costretto" ad aumentare la funzionalità degli impianti, ma di contro non investe per adeguare o realizzarne di nuovi.

L'analisi delle tariffe, disaggregate nelle loro tre componenti (costi operativi, ammortamenti e remunerazione), ha evidenziato che i costi operativi si mantengono più elevati del previsto rendendo necessario, di fatto, una diminuzione della quota di investimento per contenere l'aumento tariffario. Le previsioni al 2020 vedono comunque una crescita tariffaria legata soprattutto agli ammortamenti e alla remunerazione del capitale, mentre la progressiva riduzione dell'incidenza dei costi operativi a metro cubo appare determinata sia dalle stime sull'evoluzione della domanda, che da un miglioramento dell'efficienza. Chiaramente il meccanismo avviato dalla *Legge Galli* pone in capo ai soggetti gestori la realizzazione degli investimenti che vengono finanziati dalla tariffa, rendendo di fatto indispensabile, in via prevalente, l'affidamento del servizio a Società partecipate.

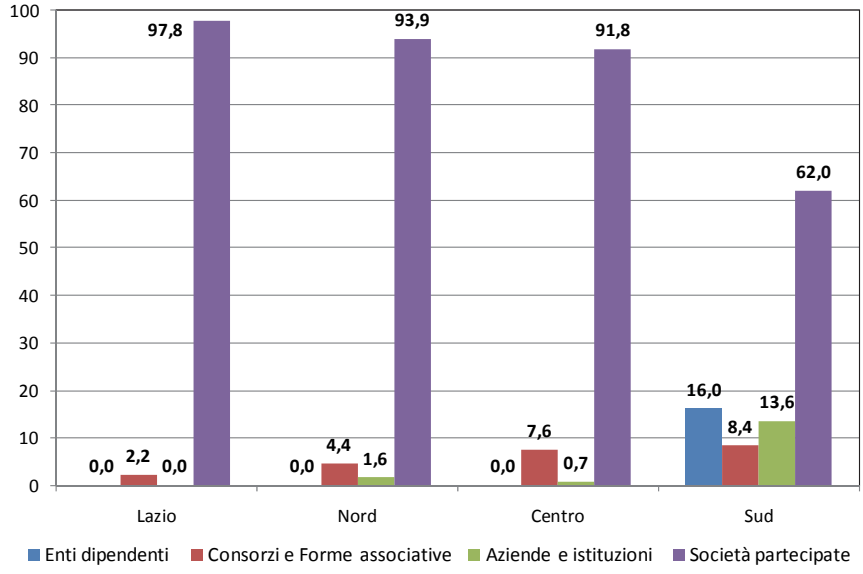
Nel Lazio ormai è pressoché completato il passaggio del servizio a Società partecipate per 4 dei 5 ATO presenti sul territorio, restando, solo per l'Ambito reatino, le gestioni più o meno comunali, in attesa dell'affidamento del servizio alla costituenda Società pubblica. In base ai dati a disposizione dell'organo di controllo, benché risulti prevalente l'affidamento del servizio a Società, non pare emergere, in un senso o nell'altro, una gerarchia di maggior "efficienza" tra le diverse forme di gestione.

Nel Lazio, si può dire che le Società partecipate (cfr. Figura 5.7) siano pressoché l'unica forma di gestione del SII (97,8 per cento) e tale modello

[23] Cfr. nota alla Figura 5.5.

è in linea con le regioni dell'area di appartenenza (91,8 per cento) e anche con quelle del Nord (93,9 per cento), mentre nel Sud gli Enti dipendenti e le Aziende e istituzioni gestiscono ancora circa il 30 per cento della spesa rispetto a circa l'1per cento registrato nelle altre aree.

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

Nel Lazio, dei 7 SPL che gestiscono il SII (cfr. Figura 5.8), ben 5 rivestono la forma di Società a partecipazione sub-regionale, mentre i due restanti sono Consorzi partecipati a livello locale.

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	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	1	1	2	4	4	4	4	4	4	5
		Totale complessivo	**4**	**4**	**5**	**7**	**7**	**7**	**6**	**6**	**6**	**7**

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

6. I principali gestori del servizio nella Regione

Nella Regione Lazio l'attuazione della *Legge Galli* è avvenuta attraverso l'approvazione di due principali provvedimenti normativi: la L.R.6/1996 e la L.R.26/1998. Con la L.R.6/1996 la Regione ha stabilito la disciplina delle forme e delle modalità di cooperazione tra gli enti locali, nonché le norme per l'organizzazione e la gestione del SII. In particolare la Legge Regionale ha individuato cinque ATO e indicato la "convenzione di cooperazione" o il "consorzio tra enti" quali forme di regolazione dei rapporti tra gli enti locali. Attualmente tutti gli ATO risultano costituiti – adottando la convenzione di cooperazione – e con Autorità d'Ambito insediata. Salvo il caso di Rieti, inoltre, gli affidamenti del SII sono stati portati a termine utilizzando tutte le diverse modalità previste, anche se in termini di popolazione servita la forma prevalente è quella dell'affidamento diretto a seguito di procedura a evidenza pubblica (è il caso di Roma e Latina).

In quattro dei cinque ATO del Lazio, l'AATO risulta composta da tre soggetti: la *Conferenza dei Sindaci*, che riunisce tutti i Sindaci degli enti dell'ATO e ha compiti d'indirizzo, programmazione e controllo; il *Presidente della Provincia*, incaricato del coordinamento e della stipula della Convenzione di gestione; la *Consulta d'Ambito*, che coadiuva il Presidente, con compiti consultivi.

In ciascun ATO l'assetto organizzativo è stato quindi definito dalle diverse Convenzioni di gestione, stipulate tra Autorità e soggetto gestore, che, al pari di un vero e proprio Contratto di servizio, definiscono gli obiettivi e gli obblighi della gestione, il rapporto con gli utenti, nonché i tempi e le modalità con cui l'AATO monitora l'erogazione del servizio e l'operato del gestore in modo da assicurare il raggiungimento dei risultati previsti.

Diverse sono state le strade seguite dai singoli ATO in ordine alla determinazione dell'assetto gestionale. Risulta infatti che:

- l'ATO 1 di Viterbo e l'ATO 3 di Rieti hanno optato per la modalità di affidamento *in house*;
- l'ATO 2 di Roma ha affidato direttamente il servizio ad ACEA, che lo esplica per il tramite della ACEA ATO 2 SpA;
- l'ATO 4 di Latina ha prescelto la forma della società mista;
- l'ATO 5 di Frosinone ha optato per l'affidamento a terzi tramite gara.

La tabella seguente descrive la situazione degli affidamenti delle gestioni per i diversi ATO.

Figura 6.0 - Sistema di affidamento della Gestione del SII nella Regione

ATO	Gestore	Durata Convenzione (anni)	Decorrenza inizio affidamento	numero Comuni	Modalità di affidamento	Caratteristiche del soggetto gestore
ATO 1 Viterbo	Talete SpA	30	luglio 2006	61	Affidamento in house a società a capitale interamente pubblico	SpA capitale pubblico 100,0%
ATO 2 Roma	Acea ATO 2 SpA	30	gennaio 2003	112	Affidamento a società mista quotata in borsa ex art. 113 co. 15 bis	SpA capitale misto a prevalenza pubblico
ATO 3 Rieti				81	Affidamento in house a società a capitale interamente pubblico	
ATO 4 Latina	Acqua Latina SpA	30	agosto 2002	38	Affidamento a società a capitale misto pubblico privato con socio privato scelto attraverso gara con procedure ad evidenza pubblica ex art. 113 co. 5 lett. b	SpA capitale misto a prevalenza pubblico
ATO 5 Frosinone	Acea ATO 5 SpA	30	ottobre 2003	86	Affidamento a società di capitali individuate con gara con procedure ad evidenza pubblica ex art. 113 co. 5 lett. A	SpA capitale privato 100,0%

Fonte: Elaborazioni su dati Regione Lazio e Autorità d'Ambito

Nella tabella seguente (cfr. Figura 6.1) vengono evidenziati i quattro principali gestori del Lazio, che da soli arrivano a gestire più del 99 per cento della spesa del Servizio Idrico Integrato.
Il principale ente che gestisce il servizio idrico nella Regione Lazio è l'ACEA SpA (gestore dell'ATO 2 che assorbe, sul 2000-2009, una quota media di spesa pari a circa il 91 per cento), mentre gli altri enti (Acqua Latina SpA, SIIT SpA e il Consorzio Acquedotti Mignone) hanno livelli di spesa molto più contenuti.
Di seguito si delineeranno sinteticamente le principali caratteristiche di tali gestori a partire dall'ACEA SpA.

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
Consorzio Acquedotti Mignone	0,23	0,25	0,26	0,27	0,31	0,34	0,34	0,37	1,23	0,77
ACEA SpA Azienda Comunale Energia Ambiente	12,64	104,08	82,43	79,61	82,25	91,19	124,59	135,17	152,42	136,92
SIIT SpA Servizi idrici integrati della Tuscia				0,65	0,67	0,66	0,65	0,86	2,94	1,82
Acqua Latina SpA			0,44	4,99	17,40	9,11	9,26	10,13	11,36	10,07
Totale	**12,87**	**104,33**	**83,13**	**85,52**	**100,63**	**101,30**	**134,84**	**146,53**	**167,95**	**149,58**
Percentuale sul totale Servizio Idrico Integrato	***90,1%***	***98,7%***	***98,3%***	***94,2%***	***98,1%***	***98,5%***	***99,6%***	***99,8%***	***99,8%***	***99,5%***

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Come già detto, l'ATO 2 rappresenta uno dei cinque ATO costituiti ai sensi della L.R.6/1996 in cui rientra la gestione del servizio per il Comune di Roma. A partire dal 1° gennaio 2003, in seguito alla firma della Convenzione di Gestione di durata trentennale (avvenuta nell'agosto 2002), l'intero Servizio Idrico Integrato è gestito dal Gruppo ACEA

attraverso la società ACEA ATO 2 SpA[24], a prevalente capitale pubblico (il Comune di Roma detiene la quota più rilevante). L'Autorità d'Ambito dell'ATO 2 è costituita dalla Conferenza dei Sindaci di tutti i comuni dell'ATO, coordinata dal Presidente della Provincia di Roma, a cui sono affidate tutte le funzioni di indirizzo, pianificazione, programmazione, controllo e tariffarie. All'interno dell'Autorità opera la Segreteria Tecnica Operativa (STO), organo tecnico di supporto in materia di controllo della qualità del servizio, di gestione e vigilanza sull'attuazione della Convenzione.
L'ATO 2, con un'estensione territoriale superiore a 5.000 km^2 e con circa 3,8 milioni di abitanti serviti, è il più grande in Italia. Nel complesso, il sistema di distribuzione idrica si serve di una rete acquedottistica che arriva a 11.239 km, il servizio di fognatura si articola su un totale di circa 5.967 km di rete fognaria, mentre 176 sono gli impianti di depurazione gestiti, di cui 37 nel Comune di Roma.
Il sistema idrico integrato dell'ATO 2 si avvale di numerose fonti di approvvigionamento, tra cui le sorgenti del Peschiera – Capore, Acqua Marcia, Acquoria, Acqua Felice, Pertuso e i campi pozzo di pantano Borghese, Finocchio, Torre Angela e Torre Spaccata.
Il lago di Bracciano, attraverso un nuovo acquedotto, viene utilizzato come riserva idrica di Roma, qualora fosse necessario mettere fuori servizio le principali adduttrici alla città.
Tutti gli impianti idrici principali sono controllati da tecnici specializzati attraverso un sistema di monitoraggio a distanza che ne garantisce affidabilità e continuità di funzionamento 24 ore su 24. Inoltre, per salvaguardare la risorsa idrica, i territori su cui si trovano le sorgenti sono stati messi sotto tutela per complessivi 4.628.000 m^2.
L'acqua che viene distribuita viene sottoposta a numerosissimi controlli. Laboratori SpA (la società del Gruppo Acea specializzata nei servizi di laboratorio e ricerca) effettua oltre 310.000 determinazioni analitiche (250.000 solo a Roma).
Nell'ATO 2, a partire dal 2011, si è raggiunto l'obiettivo dell'unificazione della tariffa per tutti i comuni appartenenti all'ATO, con conseguente semplificazione dell'articolazione tariffaria.
I livelli di investimento per la ACEA ATO 2 si attestano intorno ai 100 milioni di euro all'anno.
Acqualatina SpA[25] è il gestore del Servizio Idrico Integrato per l'ATO 4

[24] L'analisi riportata di seguito si è avvalsa delle informazioni riportate sul sito della Società www.aceaato2.it.
[25] L'analisi riportata di seguito si è avvalsa delle informazioni riportate sul sito della Società www.acqualatina.it.

Lazio Meridionale-Latina ed è una società mista a prevalente capitale pubblico (il 51,0 per cento del capitale è detenuto dai Comuni dell'ATO 4 in proporzione alla popolazione residente). Il restante 49,0 per cento del capitale sociale è detenuto dalla Società Idrolatina Srl, *partner* industriale di Acqualatina SpA selezionato tramite una gara europea. A partire dall'agosto 2002, in seguito alla firma della Convenzione di Gestione di durata trentennale, l'intero SII è gestito da Acqualatina SpA. La struttura organizzativa dell'ATO 4 è la medesima dell'ATO 2 ovvero l'Autorità è costituita dalla Conferenza dei Sindaci di tutti i comuni dell'ATO, coordinata dal Presidente della Provincia di Latina. L'ATO 4, per garantire il servizio a circa 600.000 abitanti su un territorio di 2.500 km^2, si serve di una rete acquedottistica che arriva a 3.500 km, il servizio di fognatura si articola su un totale di circa 1.000 km di rete fognaria mentre 64 sono gli impianti di depurazione gestiti.
I livelli di investimento per Acqualatina SpA si attestano intorno ai 16 milioni di euro all'anno.
Il Consorzio Acquedotto del Mignone[26] si è storicamente sviluppato in maniera complessa. A partire dal 2008, il consorzio si trasforma nella società Holding Civitavecchia Servizi Srl (HCS Civitavecchia), a seguito del conferimento di un ramo di azienda speciale che si occupa di erogazione e fornitura di acqua potabile all'ingrosso. Il capitale sociale della Holding Civitavecchia Servizi è detenuto al 100 per cento dal Comune di Civitavecchia. Questo ente nasce a seguito della riorganizzazione dei servizi pubblici locali e relativi *assets* patrimoniali deliberato dal Comune di Civitavecchia, che prevede l'aggregazione di tutti i soggetti erogatori di servizi comunali, oggi esistenti, in una sola società che gestisca le infrastrutture strumentali essenziali per l'erogazione dei servizi. La gestione attraverso un unico soggetto, infatti, è ritenuta in questo caso utile per un più efficace ed efficiente sistema di pianificazione e controllo delle partecipazioni.
La società dei Servizi Idrici Integrati della Tuscia (SIIT SpA) nasce nel 1996 ed è il gestore del servizio idrico dei Comuni della Tuscia viterbese, alla cui gestione collabora, mediante protocolli d'intesa, la società Telete SpA. La quota maggioritaria del capitale sociale è posseduto dal Comune di Viterbo, mentre la restante parte è detenuta da altri Comuni del territorio in percentuale della popolazione.

[26] L'analisi riportata di seguito si è avvalsa delle informazioni riportate sul sito della Società www.hcs-civitavecchia.it.

7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

Dall'esame della situazione delle singole gestioni degli ATO regionali emergono chiaramente differenze legate principalmente a economie di scala derivanti dalla densità di popolazione e allo stato delle infrastrutture del SII che richiede interventi più o meno straordinari di adeguamento.
Non si può negare che l'Autorità d'Ambito e il gestore conoscono ormai il sistema nel suo complesso, avendo superato le frammentazioni delle varie gestioni comunali, e hanno ben chiare le problematiche. Tale consapevolezza, tuttavia, si scontra purtroppo con l'incertezza normativa e la difficoltà di gestione stante l'assetto organizzativo attuale, che non consentono quel cambiamento di passo che a questo punto sarebbe necessario per migliorare la qualità e l'efficienza del servizio.
L'integrazione delle reti acquedottistiche, l'ottimizzazione dei sistemi depurativi e l'approccio al sistema in termini industriali, sicuramente hanno migliorato l'efficienza e la qualità del servizio, pur se l'articolazione tariffaria ha generato polemiche e controversie da parte degli utenti a cui sono sembrati eccessivi i livelli raggiunti dalla tariffa, specie se comparata ai livelli precedenti, che comunque non erano legati al concetto di "corrispettivo" del servizio.
La spesa nel Lazio e in Italia nel settore idrico è ancora di molto inferiore a quella degli altri paesi europei (il Lazio tra l'altro è una delle regioni con le tariffe più basse); ciononostante l'attuale livello tariffario lascia ancora margini di miglioramento dal lato dell'efficienza del sistema.
Oltre ai problemi ereditati dalle gestioni passate (si citano, a titolo di esempio, le questioni legate alla morosità, ai prelievi abusivi, alla mancata adeguatezza degli impianti depurativi), sta emergendo in modo sempre più netto l'incompletezza dei quadri tecnici ed economici relativi alle gestioni dei servizi idrici, alla base della redazione dei Piani d'Ambito. Perdura, inoltre, una fase transitoria indotta anche dalla mancanza di riferimenti normativi certi in materia di servizi pubblici locali: le Autorità d'Ambito vengono a cessare al 31 dicembre 2011 e le regioni sono chiamate a legiferare in materia, ridisegnando l'assetto gestionale di SII, che comunque non può prescindere, allo stato attuale, dai contratti ormai in essere coi i gestori e dalla normativa esistente nazionale e comunitaria, in particolar modo quella relativa alla determinazione della tariffa (e quindi sulla possibilità di spesa del sistema).
Mentre il dibattito politico sulla gestione dei servizi pubblici (sollevato tra l'altro anche grazie al referendum del giugno 2011) va avanti, tutta una serie di scadenze non rinviabili costringeranno il decisore a individuare strumenti che potrebbero rivelarsi non in linea con future Linee guida (ad

oggi assenti) e normative in continua evoluzione. Di fronte a un quadro così incerto e all'esigenza di ricalibrare investimenti e piani tariffari, si pone la necessità di studiare la fattibilità dei nuovi Piani d'Ambito, in particolare per gli ATO economicamente svantaggiati, sotto il profilo innanzitutto finanziario e della sostenibilità sociale delle tariffe.
Il tema delle tariffe, viste in relazione agli investimenti (o mancati investimenti) e alla qualità del servizio, è il tema principale che ogni ATO affronta in dibattiti, anche serrati, con i cittadini e le varie associazioni di consumatori: compito dell'Autorità d'Ambito, e del controllore in genere, risulta pertanto essere quello di far chiarezza sulle varie questioni e dati, ponendosi come effettivo regolatore del servizio, chiarendo in maniera inequivocabile le varie voci di spesa ed entrate del servizio, al fine di evitare speculazioni sulla gestione di un bene primario come l'acqua.
Il divario che rischia di generarsi tra ATO "forti" e ATO "deboli" nello sviluppo del processo di riforma, così come, all'interno di un generico ATO, tra Comuni con differente *status* di accettabilità del processo, rende proponibile la previsione di soluzioni perequative tra i vari ATO e la possibilità di rinegoziare quantità e qualità dei servizi da erogare nei Comuni in condizioni di criticità.
Risulta comunque determinante la revisione dei Piani d'Ambito accompagnata dall'introduzione di soluzioni e strumenti finanziari innovativi per sbloccare i problemi di *standing* creditizio delle società di gestione e agevolare così la spesa. Tale revisione risulta comunque essere il momento più importante e delicato per il futuro del servizio, sia perché è alla base delle scelte tecniche, sia perché è lo strumento che determina l'equilibrio finanziario tra entrate e uscite e quindi la tariffa. Molte delle problematiche sorte nella gestione del sistema, infatti, derivano da Piani d'Ambito totalmente inadeguati sia da punto di vista tecnico che finanziario.
La condizione di monopolio naturale che caratterizza la gestione del SII richiede un'efficace ed efficiente attività di regolazione e controllo da parte delle istituzioni pubbliche. Si tratta di attività svolte nell'interesse di tutta la collettività, che quindi devono bilanciare interessi contrapposti, per assicurare un'equa ripartizione dei benefici conseguibili dallo sviluppo e dal miglioramento del servizio. La regolazione, infatti, deve per un verso garantire, in termini di continuità e qualità del servizio, la tutela delle comunità locali e dei cittadini e, per altro verso, assicurare la creazione e la conservazione delle condizioni necessarie a conciliare – in conformità a quanto previsto dalla Costituzione – tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, così da consentire fra l'altro ai gestori di svolgere l'attività loro demandata nel rispetto delle esigenze proprie di una gestione di tipo industriale, nell'ambito della quale il meccanismo tariffario deve legarsi

durevolmente alla realizzazione del pianificato volume di investimenti sulla rete e sugli impianti.
La massima efficacia, efficienza ed economicità che regolazione e gestione del SII devono realizzare, non possono che avere come riferimento programmatico e pianificatorio le scelte di governo del territorio e di sviluppo insediativo che spettano alle Regioni e agli Enti locali ed è rispetto a esse e al loro soddisfacimento alle migliori condizioni che vanno verificati, misurati e giudicati i risultati del funzionamento del servizio. Per queste ragioni i nuovi ordinamenti del sistema di governo del Servizio Idrico Integrato, così come le funzioni di regolazione e controllo, non potranno prescindere ed escludere un ruolo pregnante di tali Enti.
In linea con quanto sopra illustrato la Regione, chiamata a legiferare, dovrà predisporre una legge di riordino del sistema che contempli una revisione dei Piani d'Ambito, una maggior chiarezza nella determinazione della tariffa, e quindi un più incisivo controllo delle entrate e uscite del sistema, nonché l'attribuzione al controllore pubblico di un effettivo ruolo di regolazione, che consenta un'azione più diretta sia nei confronti del gestore che degli Enti locali, i quali, coinvolti nelle scelte, debbono, coerentemente con le decisioni prese, consentire il raggiungimento degli obiettivi previsti.

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

8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione

L'art. 117 della Costituzione ingloba tra le materie a legislazione concorrente il settore della Gestione dei Rifiuti Urbani (GRU), lasciando alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato, che deve tenere conto delle disposizioni comunitarie. Ne discende che la normativa relativa alla GRU deriva, a seconda dei diversi tipi di rifiuto, da norme di derivazione europea, recepite a livello nazionale da decreti legislativi (spesso connessi a regolamenti attuativi), con rinvio a un'ulteriore successiva disciplina regionale. Tutto ciò rende il quadro normativo alquanto articolato e in continua evoluzione.
I principi basilari che regolano la normativa sulla Gestione dei Rifiuti Urbani sono contenuti nel VI Programma Comunitario di azione in materia ambientale e, in termini normativi, nella Direttiva 2006/12/CE recepita a livello nazionale con il D.Lgs.152/2006 e successivamente abrogata dalla Direttiva 2008/98/CE (accolta, a livello nazionale, dal D.Lgs.205/2010).
La Direttiva 2006/12/CE afferma la protezione della salute umana e dell'ambiente come principio cardine in materia di Gestione dei Rifiuti e pertanto, ogni normativa deve tendere alla eliminazione degli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti.
Gli stati membri devono adottare misure che limitino la formazione dei rifiuti, promuovendo in particolare tecnologie "pulite" e prodotti riciclabili e riutilizzabili. Ciascuno Stato deve tendere, mediante appositi programmi di Gestione dei Rifiuti, all'obiettivo di raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento, adottando misure appropriate alla creazione di una rete di impianti di smaltimento integrata e adeguata.
La Direttiva 2008/98/CE (*Nuova Direttiva quadro sui rifiuti*), ha proceduto a una revisione complessiva della disposizione comunitaria precedente, affermando alcuni principi e concetti basilari, come: le definizioni di rifiuto, recupero e smaltimento; le misure da adottare per la prevenzione dei rifiuti; l'introduzione di un approccio che tenga conto dell'intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali; l'attenzione sulla riduzione degli impatti ambientali connessi alla produzione e alla gestione dei rifiuti, rafforzando in tal modo il valore economico di questi ultimi; la riduzione al minimo delle conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente.

La normativa determina, inoltre, una "gerarchia dei rifiuti", che, in ordine di priorità, è la seguente:

- prevenzione;
- preparazione per il riutilizzo;
- riciclaggio;
- recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- smaltimento.

Vengono ribaditi i principi di autosufficienza e prossimità, allorché si prevede di creare una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento e di impianti per il recupero dei rifiuti urbani non differenziati, provenienti dalla raccolta domestica, utilizzando le migliori tecniche disponibili e tenendo conto del contesto geografico e della necessità di disporre di impianti specializzati per alcuni tipi di rifiuti.
Viene precisato l'ambito di applicazione e il contenuto dei Piani per la Gestione dei Rifiuti, che le Amministrazioni hanno l'obbligo di predisporre.
Si introducono norme specifiche in materia di Piani di prevenzione dei rifiuti.
Le disposizioni europee sono state recepite a livello nazionale nel Testo Unico Ambientale e in un lungo elenco di atti normativi in cui si è data regolamentazione alla gestione di singole tipologie di rifiuti.
La Parte Quarta del Codice Ambientale (D.Lgs.152/2006 e sue modificazioni e integrazioni) disciplina la Gestione dei Rifiuti e la bonifica dei siti inquinati anche in attuazione delle direttive comunitarie, salve disposizioni specifiche particolari o complementari.
La disciplina della Gestione dei Rifiuti Urbani ha l'obiettivo di proteggere l'ambiente anche attraverso controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi, al fine di preservare le risorse naturali.
La GRU è effettuata conformemente ai principi di precauzione, prevenzione, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti, con particolare riferimento al principio comunitario del "chi inquina paga". A tal fine la Gestione dei Rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza. Le attività di smaltimento in discarica dei rifiuti sono disciplinate secondo le disposizioni del D.Lgs.36/2003, in attuazione della Direttiva 1999/31/CE.
Il D.Lgs.36/2003, di attuazione della cosiddetta "direttiva discariche", ridefinisce in modo integrale e sistematico i riferimenti normativi in materia di gestione degli impianti di discarica.
In conformità alle finalità della disciplina dei rifiuti, il *Decreto discariche* "stabilisce requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti tesi a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle

acque superficiali, delle acque sotterranee, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica".

Il legislatore ha voluto espressamente rendere lo smaltimento in discarica economicamente sempre meno vantaggioso rispetto ai trattamenti finalizzati al recupero di materia ed energia, coerentemente con i principi generali del D.Lgs.152/2006, introducendo altresì, progressivi "obiettivi di riduzione del conferimento di rifiuti in discarica".

La Regione Lazio (nelle more dell'emanazione di un programma nazionale di prevenzione dei rifiuti previsto dall'art. 180 del D.Lgs.152/2006 e sue modificazioni) ha in corso la redazione di un proprio Piano regionale di prevenzione e riduzione dei rifiuti[27].

A integrazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti, la Regione Lazio ha provveduto, con Decreto Commissariale n.12 dell'8 marzo 2005[28], alla predisposizione del proprio Programma di riduzione dei Rifiuti Urbani Biodegradabili (RUB) da collocare in discarica, in conformità al D.Lgs.36/2003. Il Decreto classifica gli impianti di discarica secondo tre categorie (per rifiuti inerti, per rifiuti non pericolosi e per rifiuti pericolosi). Il principio cardine è che i rifiuti possono essere collocati in discarica solo dopo idoneo trattamento.

Oltre ai riferimenti normativi già citati, nel Lazio il principale riferimento in materia di rifiuti è la L.R.27/1998 e sue modificazioni e integrazioni.

---

[27] Con la sentenza del 14 giugno 2007 (Procedura di infrazione n. 2002/2284, Causa C 82/2006), la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 7, n. 1, quarto trattino della Direttiva 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE. È stata, infatti, ritenuta fondata la censura della Commissione Europea in merito al Piano di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio e ai complementari piani degli interventi di emergenza e di individuazione dei siti ritenuti idonei a ospitare impianti di termovalorizzazione, essendosi ritenuto che detti piani "non hanno un grado di precisione sufficiente per assicurare la piena efficacia della Direttiva 75/442" e non consentono di "individuare i luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda i rifiuti pericolosi […]". In adempimento alla pronuncia della Corte di Giustizia e in applicazione della Direttiva 2006/12/CE (che ha abrogato la Direttiva 75/442/CEE con riferimento alla quale è stata pronunciata la citata sentenza), nonché nel rispetto della legislazione nazionale, è in via di approvazione il nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (lo schema di Piano è stato adottato con D.G.R.523/2010, pubblicato sul BURL n.45 del 07 dicembre 2010 s.o. n.209 e la proposta di deliberazione consiliare è stata adottata con D.G.R.244/2011), il quale prevede i criteri "per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento", che consentono di individuare, nell'ambito della ripartizione di competenze delineata dall'ordinamento interno, i luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti. Conseguentemente, spetta alle Province "l'individuazione, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento".

[28] Il Decreto è stato pubblicato su BUR n. 13 del 10 maggio 2005, S.O. n. 1.

Sulla base di quanto previsto dal quadro normativo nazionale, la norma esplicita le seguenti funzioni amministrative attribuite alla Regione:

- adozione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti;
- coordinamento e verifica di conformità con il Piano Regionale dei Piani provinciali per l'organizzazione dei servizi di smaltimento e di recupero dei rifiuti;
- adozione del Piano Regionale per la bonifica delle aree inquinate dai rifiuti previa predisposizione di un'anagrafe delle aree da bonificare;
- adozione delle linee-guida per la predisposizione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza delle aree inquinate dai rifiuti;
- individuazione delle tipologie dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza non sottoposti ad approvazione.

Con il D.G.R.239/2008, la Regione Lazio ha individuato le "Prime linee guida agli uffici regionali competenti, all'ARPA Lazio, alle Amministrazioni Provinciali e ai Comuni, sulle modalità di svolgimento dei procedimenti volti al rilascio delle autorizzazioni agli impianti di gestione dei rifiuti ai sensi del D.Lgs.152/2006 e della L.R.27/1998" e definito le competenze autorizzative in materia di rifiuti.

Nel 2008 la Giunta Regionale ha altresì definito, con propria deliberazione[29], i contenuti minimi e gli obiettivi integrativi della normativa nazionale, attraverso la stesura delle "Linee guida per l'adeguamento del Piano di Gestione dei rifiuti della Regione Lazio". Sulla base di tali Linee guida è stato redatto il sopra citato nuovo Piano di Gestione dei Rifiuti del Lazio, attualmente in corso di approvazione da parte del Consiglio Regionale.

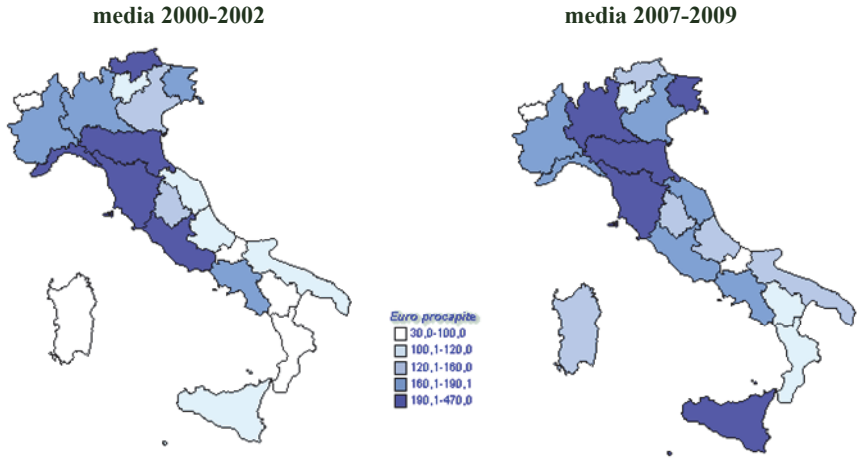
Il Lazio tenta di avviare quel processo di conciliazione tra l'attività antropica e il rispetto degli ecosistemi e delle risorse, della loro capacità rigenerativa, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica. La strategia del nuovo Piano Regionale dei rifiuti è rivolta allo sviluppo sostenibile degli ecosistemi, da assicurare alle generazioni future, intervenendo pertanto sull'intero ciclo dei rifiuti urbani, dalla produzione al recupero come beni economici da collocare sul mercato o allo smaltimento finale.

[29] Cfr. D.G.R.47/2008.

9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

Dalla Figura 9.1, si evince come la spesa totale per la Gestione dei Rifiuti Urbani nel Lazio sia diminuita di 30,83 euro pro capite, passando dai 191,23 euro pro capite del 2000-2002, ai 160,40 euro pro capite del 2007-2009. Se il livello di spesa laziale è sostanzialmente in linea con quella delle regioni del Centro-Nord, la contrazione registrata tra i due periodi di osservazione è invece in controtendenza rispetto a molte regioni centro-settentrionali, che segnano un incremento delle risorse erogate sul territorio (in particolare si segnala il maggior impiego di risorse nella GRU della Lombardia, che passa da 189,41 a 463,96 euro pro capite).
Tali risultati sono condizionati dall'entrata in vigore, nel 1997, del *Decreto Ronchi*, relativo allo sviluppo delle tecnologie pulite e la prevenzione e il recupero dei rifiuti.

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

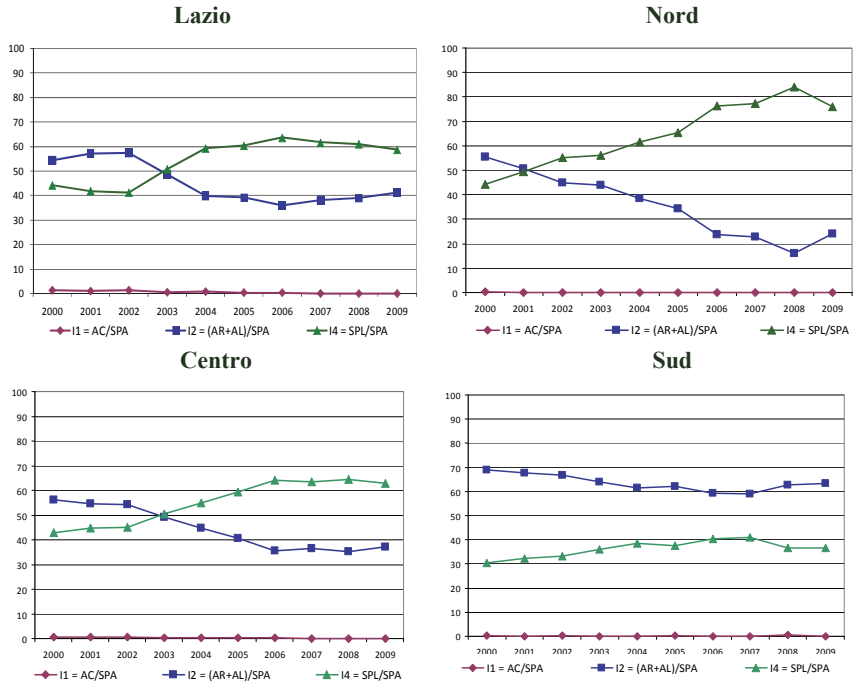


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nella Figura 9.2 sono rappresentati, in percentuale, gli indicatori di decentramento di funzioni per la Gestione dei Rifiuti Urbani, relativi agli anni 2000-2009. Nel Lazio, a partire dal 2003, l'indice I_4, relativo alla spesa dei SPL, supera l'indice I_2 attestandosi per gli anni successivi intorno al 60 per cento del totale.
Dal 2003, invece, la spesa delle AR e delle AL (indice I_4) registra un decremento, attestandosi su un valore pari a circa il 40 per cento del totale.

Risulta evidente dalla Figura che le spese sostenute direttamente dalle AC per la Gestione dei Rifiuti Urbani, sia nella Regione Lazio che nelle aree di riferimento, sono molto limitate e prossimi allo zero.

Figura 9.2 - Indicatori di decentramento di funzioni per la Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; valori percentuali)[30]



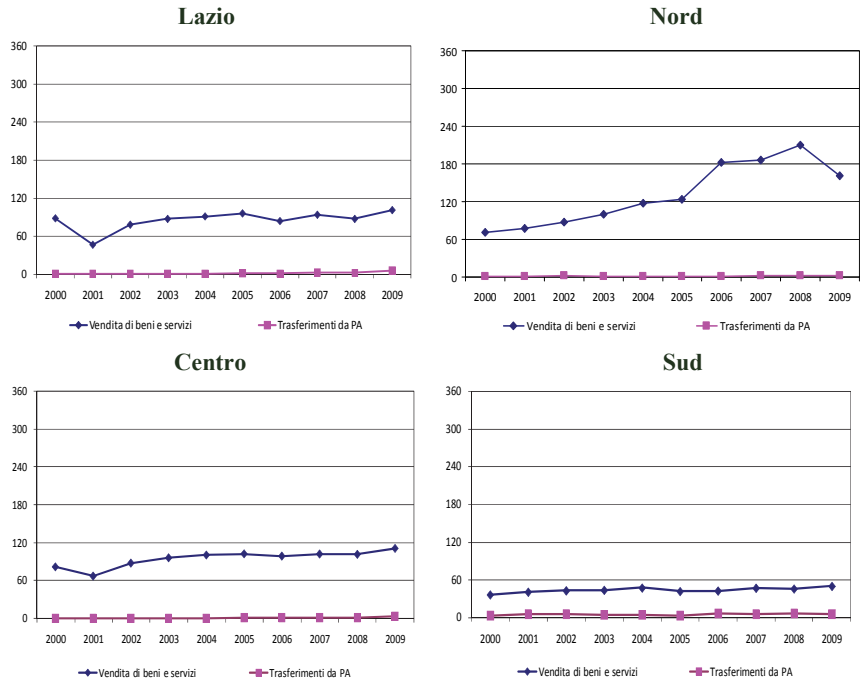
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nel Lazio, quindi, il decentramento di funzioni nella GRU è avvenuto, in linea con le altre regioni dell'Italia centrale, nel 2003, mentre per il Nord il fenomeno è evidente già dal 2001. Le regioni del Sud, invece, hanno mantenuto, quasi completamente, presso le Amministrazioni Regionali e Locali la Gestione del servizio.

Dal lato del finanziamento (cfr. Figura 9.3), invece, si nota come i SPL del Lazio, a partire dal 2002, abbiano mantenuto un andamento pressoché costante dei flussi di entrate derivanti dalla Vendita di beni e servizi, che si sono attestati su un valore di circa 100,00 euro pro capite, con un leggero aumento nell'ultimo anno rilevato.

[30] Cfr. nota Figura 5.2.

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)[31]



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

I Trasferimenti dalla PA percepiti dai SPL appartenenti al settore Rifiuti, restano prossimi allo zero nell'intero arco temporale considerato, con un lieve incremento nel 2009 (6,2 euro pro capite). L'analisi mostra, quindi, come i SPL laziali usino, per coprire i costi derivanti dalla GRU, sempre più l'autofinanziamento attraverso le Vendite di beni e servizi, a fronte di minori trasferimenti di risorse da parte della PA. Tale modello è particolarmente consolidato nelle regioni del Nord, in crescita in quelle del Centro e appena accennato nel Sud.

L'analisi dei principali Indicatori di struttura del settore (cfr. Figura 9.4) evidenzia la Gestione dei Rifiuti Urbani nel Lazio registri livelli di efficienza (misurata in termini di indicatori fisici quali quelli degli Obiettivi di Servizio) piuttosto distanti da quelli delle altre Regioni italiane.

[31] Cfr. nota Figura 5.3.

Come mostrato nella Figura 9.4, nel 2008 la produzione pro capite di rifiuti urbani nella regione si colloca su un valore pari a 598 kg/ab, superiore di ben 55 kg/ab a quella media nazionale. Occorre tener conto che, in generale, la produzione pro capite aumenta con il numero di abitanti, in particolare nei comuni capoluogo, non solo per un aumento del rifiuto prodotto dalle famiglie, ma soprattutto per la presenza di attività di servizio, uffici e attività commerciali e artigianali presenti nel tessuto urbano. Indagini condotte dall'Osservatorio Regionale Rifiuti hanno indicato valori di produzione di rifiuti pro capite leggermente superiori per i nuclei familiari residenti in aree metropolitane rispetto a Comuni più piccoli. Anche le presenze turistiche, e l'indotto che ne consegue, contribuiscono ad aumentare notevolmente la quantità di rifiuto urbano prodotto soprattutto in certi periodi dell'anno. Nel caso laziale, che registra un'elevata presenza turistica, sarebbe più rappresentativo utilizzare come indicatore la produzione pro capite equivalente, che considera anche l'incidenza delle presenze turistiche.

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

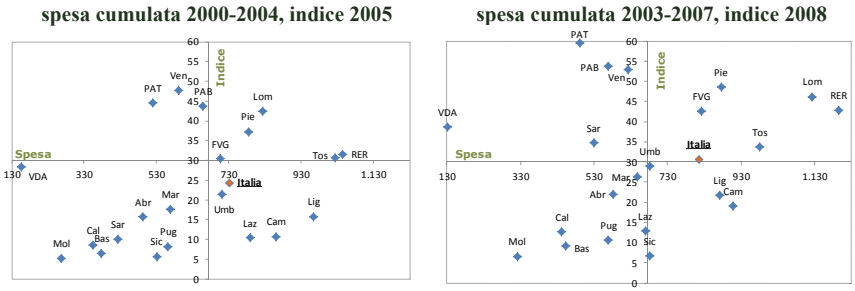
		Lazio	Sud	Centro-Nord	Italia
Rifiuti urbani prodotti procapite (kg per abitante)		598	496	568	543
Rifiuti urbani trattati in impianti (tonnellate)	Compostaggio	84.129	325.639	2.327.323	2.652.962
	Trattamento Meccanico Biologico	912.345	2.750.101	5.642.320	8.392.421
	Incenerimento	216.731	432.327	3.704.709	4.137.036
	Discarica	2.868.510	7.862.183	9.254.840	17.117.023
Indicatori Obiettivi di Servizio	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg per abitante)	512,8	381,1	237,4	287,4
	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (%)	85,8	76,8	41,8	53,0
	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	12,9	14,7	38,0	30,6
	Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale (%)	7,7	9,2	42,6	30,7

Fonte: ISPRA

I rifiuti urbani smaltiti in discarica nella regione rappresentano la parte ancora predominante dell'intero ciclo dei rifiuti, con una percentuale pari all'85,8 per cento della produzione totale, contro una media nazionale del 53,0 per cento. Corrispondentemente, la percentuale di Raccolta Differenziata è ancora a livelli molto bassi (circa il 13 per cento nel 2008), risultando inferiore non solo alla media nazionale (30,6 per cento) ma anche a quella del Sud (14,7 per cento).

Anche la percentuale di frazione umida trattata negli impianti di compostaggio risulta molto bassa rispetto alle altre regioni (7,7 per cento nel Lazio, contro il 30,7 per cento dell'Italia).
I grafici della Figura 9.5 riportano la spesa cumulata corrente per la Gestione dei Rifiuti Urbani, nei quadrienni 2000-2004 e 2003-2007, di ciascuna Regione e/o Provincia Autonoma in relazione alla percentuale di Raccolta Differenziata.

Figura 9.5 - Relazione tra la spesa corrente per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani[32] (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)

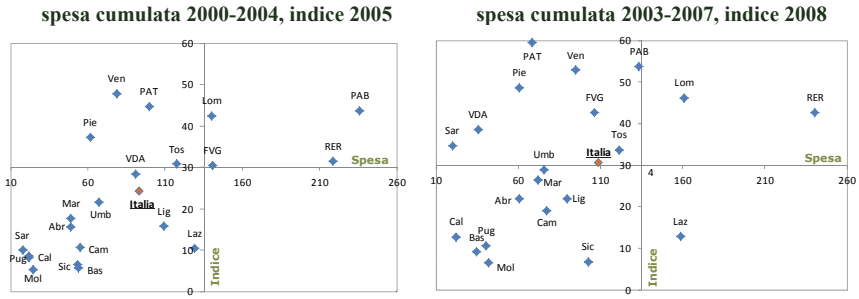


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il Lazio nel quadriennio 2000-2004, a fronte di una spesa corrente di 788,49 euro pro capite (superiore alla media nazionale, pari a 731,93 euro pro capite) si attesta su un valore basso di Raccolta Differenziata (circa del 10 per cento), laddove altre Regioni (quali, ad esempio, Veneto, Piemonte e Friuli Venezia Giulia) hanno registrato valori dell'indice molto più elevati a fronte di spese più contenute.
Nel quadriennio 2003-2007 la spesa corrente della regione è scesa a 669,37 euro pro capite e la percentuale di Raccolta Differenziata è salita, ma di soli due punti percentuali arrivando al 12,9 per cento. Per contro, a livello nazionale la spesa pro capite è aumentata a circa 815,45 euro pro capite e la quota di Raccolta Differenziata si è incrementata di oltre sei punti percentuali (nel 2008 è pari al 30,6 per cento).
Lo stesso tipo di analisi effettuata sulle spese cumulate in conto capitale (cfr. Figura 9.6) evidenzia una forte negatività, in quanto a un aumento delle uscite laziali (che passano da 129,43 del primo periodo a 158,67 euro pro capite del secondo periodo) non si è avuto un incremento significativo della quota percentuale di Raccolta Differenziata sul totale dei rifiuti (che, come già detto, passa dal 10,4 al 12,9 per cento).

[32] 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[33] (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



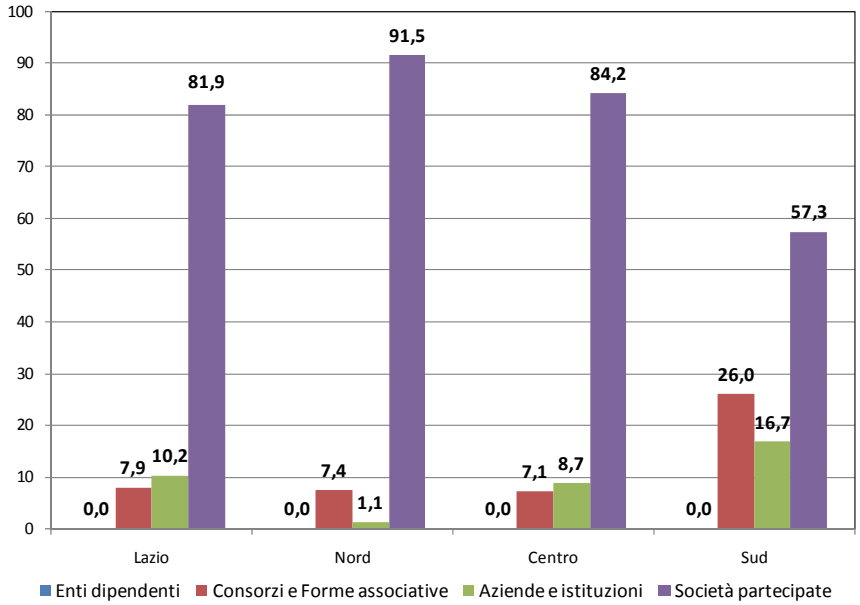
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

A differenza di quanto evidenziato nel caso della spesa corrente, la regione Lazio ha speso in conto capitale più della media nazionale, sia nel quadriennio 2000-2004 (circa 129 euro pro capite contro 93), che nel quadriennio 2003-2007 (circa 159 euro pro capite contro 109), ottenendo i valori di Raccolta Differenziata prima evidenziati. In particolare, nel quadriennio 2003-2007, il Lazio insieme alla Lombardia risulta la seconda regione dopo l'Emilia-Romagna, come spesa in conto capitale, pur ottenendo un valore di Raccolta Differenziata basso (solo cinque regioni italiane hanno valori più bassi).

Come si evince dalla Figura 9.7, nel Lazio la spesa totale dei SPL per la Gestione dei Rifiuti Urbani, nel decennio 2000-2009, è erogata per più dell'80 per cento da Società partecipate. La restante parte si distribuisce tra Aziende e istituzioni (10,2 per cento) e Consorzi e Forme associative (7,9 per cento), mentre la spesa per Enti dipendenti è pari a zero come nel resto d'Italia. La distribuzione risulta pressoché in linea con quanto avviene nel Nord, dove la spesa delle Società partecipate arriva a coprire oltre il 90 per cento del totale, a scapito della spesa delle Aziende e istituzioni, che è pari solo all'1,1 per cento. Nel Sud invece, la spesa si ripartisce in maniera più uniforme tra i tre soggetti considerati (circa metà per Società partecipate e metà equamente divisa tra Consorzi e Forme associative e Aziende e istituzioni).

[33] 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

Oltre che in termini finanziari, la predominanza nel Lazio della gestione del servizio rifiuti attraverso Società partecipate è confermata anche dalla numerosità di queste: nel 2009, infatti, dei 10 Soggetti Pubblici Locali che operano nel settore dei Rifiuti, 9 sono Società di capitali a partecipazione sub-regionale per la gestione di pubblici servizi e esiste un solo Consorzio istituito e/o partecipato da enti Locali (cfr. Figura 9.8).

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

Categoria Ente	SottoCategoria Ente	SottoTipo Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	2	1	1	1	1	2	2	2		
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	4	5	6	7	7	8	8	8	9	9
		Totale complessivo	**7**	**7**	**8**	**9**	**9**	**11**	**11**	**11**	**10**	**10**

Fonte:Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

10. I principali gestori del servizio nella Regione

Se, come visto nel Capitolo precedente, i Soggetti Pubblici Locali che gestiscono il servizio dei rifiuti sono solo dieci nel Lazio, la Figura 10.1 mostra che solo tre di questi coprono, nel 2009, ben il 94,7 per cento della spesa totale del settore. In particolare, l'Azienda Municipale Ambiente (AMA) SpA è il gestore che nella regione spende di più, registrando, nell'ultimo anno di rilevazione, una spesa di 80,15 euro pro capite, contro i 7,11 euro pro capite del consorzio GAIA e i 3,70 euro pro capite di Latina ambiente SpA.
Di seguito si sintetizzeranno le caratteristiche dei tre gestori principali.

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
Consorzio GAIA	4,30	4,26	4,20	11,65	7,75	8,31	11,06	10,65	4,42	7,11
Azienda Municipale Ambiente SpA		66,67	70,85	79,49	78,21	83,58	78,43	80,48	79,74	80,15
Latina ambiente SpA (dal 2005)						1,79	1,47	3,91	3,88	3,70
Totale	**4,30**	**70,93**	**75,05**	**91,14**	**85,96**	**93,68**	**90,96**	**95,04**	**88,04**	**90,96**
Percentuale sul totale Gestione dei Rifiuti Urbani	***4,8%***	***95,2%***	***94,9%***	***94,4%***	***93,9%***	***93,3%***	***93,3%***	***93,7%***	***94,2%***	***94,7%***

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'**Azienda Municipale Ambiente SpA** (AMA)[34], è il più grande operatore in Italia nella gestione integrata dei servizi ambientali.
Con 7.500 dipendenti, l'Azienda serve un bacino di utenza di quasi 3.300.000 persone. La lunghezza totale delle strade raggiunte è di 3.370 km, mentre l'area di operatività si estende su una superficie di 1.285 kmq, da cui annualmente si raccolgono circa 1.780.000 tonnellate di rifiuti.
Le principali Società che compongono il Gruppo AMA e che operano in settori specifici nel campo della gestione dei servizi ambientali sono:

- AMA Disinfestazioni Srl: interamente partecipata da Ama SpA, è impegnata nei servizi di igiene ambientale per conto di singoli richiedenti, enti pubblici e privati;
- Servizi Ambientali – Gruppo AMA Srl (in liquidazione): controllata da AMA SpA (che ne detiene l'87,5 per cento del capitale), si occupa della fornitura di servizi di igiene urbana in numerosi comuni del Lazio e cura la manutenzione delle aree verdi;
- Corise (Consorzio Riciclaggio Scarti Edili): partecipato da AMA SpA (con il 50 per cento del capitale), svolge la propria attività nel settore dello smaltimento e del recupero degli scarti edili;

[34] L'analisi riportata di seguito si è avvalsa delle informazioni riportate sul sito della Società www.amaroma.it.

- Ecomed Srl: partecipata da Ama SpA (con il 50 per cento del capitale), svolge attività finalizzate alla progettazione, realizzazione e gestione di impianti di termovalorizzazione per il trattamento ecologico e la trasformazione dei rifiuti solidi urbani, industriali e speciali, in genere con recupero energetico;
- E.P. Sistemi SpA: AMA SpA ne detiene il 40 per cento del capitale e l'attività prevalente è la gestione di uno dei due impianti di termovalorizzazione di Colleferro, realizzato per produrre energia elettrica attraverso il Combustibile Derivato dai Rifiuti (CDR);
- Roma Multiservizi SpA: partecipata per il 36 per cento del capitale da AMA SpA, fornisce servizi di igiene ambientale e di *global service* alle istituzioni scolastiche, al litorale romano, ai giardini e ai musei;
- Marco Polo SpA: partecipata da AMA SpA, ACEA SpA e Eur SpA, si occupa della gestione dei rami di azienda dedicati al *facility management* delle società partecipanti, gestendo tutti i servizi per la cura degli edifici, tra cui pulizia, sorveglianza e manutenzione.

In particolare, i servizi di igiene urbana erogati da AMA SpA, sulla base del contratto di servizio vigente con il Comune di Roma, consistono nella pulizia delle strade e in tutte quelle attività che risultano necessarie alla gestione dell'intero ciclo dei rifiuti: raccolta, selezione, trattamento, recupero, smaltimento.

Inoltre, dall'ottobre 2010, con l'istituzione del Sistema Integrato Decoro Roma (Si.De.Ro), l'Azienda svolge, per effetto di determinate convenzioni stipulate con il Comune di Roma, quattro ulteriori servizi specifici: pulizia e manutenzione delle aiuole spartitraffico e in generale del cosiddetto "verde orizzontale non di pregio"; rimozione dei manifesti abusivi dai muri e dagli impianti; cancellazione delle scritte murarie su tutto il territorio comunale; sanificazione e lavaggio delle aree di interesse storico e delle grandi arterie cittadine.

Tutte le attività svolte dall'Azienda sono finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente cittadino, con una linea di sviluppo che integra tecnologia e servizi innovativi. Per perseguirle AMA SpA ha realizzato e gestisce alcuni siti di trattamento dei rifiuti: due impianti per la produzione di CDR situati negli stabilimenti di Rocca Cencia e del Salario; due impianti di selezione del multimateriale derivante dalla Raccolta Differenziata (uno a Rocca Cencia e l'altro nello stabilimento di Pomezia); un impianto per la produzione di *compost* di qualità a Maccarese; un impianto per la termovalorizzazione dei rifiuti speciali ospedalieri, nello stabilimento di Ponte Malnome.

Dal precedente elenco si desume che Ama SpA ha investito molte risorse sugli impianti di trattamento dei rifiuti, sulla base di due principi:

l'ottimizzazione dello smaltimento e l'incentivazione del recupero e della valorizzazione degli scarti.
L'organizzazione delle attività di pulizia delle strade e di raccolta dei rifiuti è articolata territorialmente su 11 distretti, ognuno dei quali comprende mediamente due municipi cittadini. Con l'entrata a regime del nuovo modello di servizio su tutto il territorio comunale (febbraio 2010), l'ambito dei distretti è stato suddiviso in 356 "aree elementari territoriali", all'interno delle quali si concentrano tutte le principali prestazioni erogate: spazzamento e lavaggio delle strade, raccolta dei rifiuti non riciclabili, passaggio dei mezzi per la Raccolta Differenziata e svuotamento dei cestoni.
Infine, con la divisione Cimiteri Capitolini, Ama SpA gestisce i servizi cimiteriali nel Comune di Roma, perseguendo il duplice obiettivo di garantire il massimo decoro ai cimiteri romani e di assicurare efficienza ed economicità ai servizi offerti.
La Tariffa Rifiuti (Ta.Ri.) copre integralmente i costi dei principali servizi erogati prima elencati.
Il **Consorzio GAIA** (Gestione Associata Interventi Ambientali)[35] SpA nasce nel dicembre del 1997 grazie alla volontà di nove Comuni laziali di costituire un'azienda pubblica per la gestione associata e integrata dei rifiuti. Le municipalità promotrici del progetto (e quante in seguito vi hanno aderito) intendevano riqualificare alcuni servizi pubblici locali e, per questa via, creare opportunità occupazionali in un'area investita dalla crisi produttiva dell'industria presente.
Nel 2004 l'azienda consortile, pur conservando la completa proprietà pubblica, si è trasformata in società per azioni, diventando Consorzio GAIA SpA, con sede in Colleferro (RM). Attraverso la costituzione di alcune società di scopo, il Consorzio ha progressivamente costituito un Gruppo, diversificando e integrando la *mission* produttiva, soprattutto nella direzione della Gestione dei Rifiuti Urbani, dalla raccolta alla valorizzazione energetica.
Dal 2 agosto 2007 il Gruppo Gaia è in amministrazione straordinaria ai sensi della L.39/2004 (*Legge Marzano*). Al momento dell'ammissione all'amministrazione straordinaria, attraverso le Società che lo costituivano, il Gruppo: occupava 1.145 persone; svolgeva servizi di igiene urbana in 43 comuni laziali; gestiva la discarica comprensoriale e due termovalorizzatori; attraverso la FiuggiTerme Srl gestiva gli stabilimenti termali e il campo da golf di Fiuggi. Il Gruppo aveva accumulato debiti per circa 333 milioni di euro. Il Commissario straordinario, a seguito di un'attenta analisi della

[35] L'analisi riportata di seguito si è avvalsa delle informazioni riportate sul sito della Società www.consorziogaia.it.

situazione patrimoniale, ha promosso azioni di responsabilità nei confronti degli *ex* amministratori e dirigenti e si è costituito parte civile nei procedimenti penali a loro carico.
Il 30 settembre 2009 i complessi aziendali di FiuggiTerme sono stati ceduti a seguito di gara pubblica. Attualmente sono in liquidazione FiuggiTerme Srl, Fema Sud Srl e Gepind Srl.
Per le altre attività e aziende, il Commissario straordinario prima ha predisposto un Programma di ristrutturazione e avviato la ricerca di un assuntore, e successivamente, non essendo pervenute offerte, ha presentato un programma di cessione ed emanato un bando per la ricerca di un acquirente, anch'esso senza esito.
Nel maggio 2011, la Giunta della Regione Lazio, con apposita delibera, ha proposto all'esame del Consiglio Regionale l'adozione di una legge per la costituzione di una società per azioni a capitale pubblico che, tra i vari scopi, avrebbe anche quello dell'acquisizione dei complessi aziendali del Gruppo Gaia.
Oggi il Gruppo occupa poco più di 500 unità lavorative; serve oltre 138 mila abitanti in 20 Comuni delle provincie di Roma e Frosinone (gli altri, a seguito dell'adeguamento delle tariffe ai costi e ai prezzi medi regionali, hanno preferito scegliere altri gestori); gestisce una discarica controllata per lo smaltimento dei rifiuti urbani di 29 Comuni e un impianto di termovalorizzazione dotato di due linee per complessivi 104 mw di potenza termica.
Relativamente ai servizi di igiene ambientale, il Consorzio presta i propri servizi in 17 Comuni della provincia di Roma e in 3 della provincia di Frosinone. Lo spazzamento stradale viene svolto in tutti i Comuni serviti sia nella modalità meccanizzata, sia in quella manuale.
Per la raccolta dei rifiuti urbani si adottano, in forma integrata o alternativamente – in virtù delle caratteristiche urbanistiche dei Comuni e delle scelte adottate dalle rispettive AL – sia i sistemi di tipo stradale (a mezzo di cassonetti e campane di diversa capacità) che quelli di tipo domiciliare (raccolte porta a porta, presso le abitazioni e gli esercizi commerciali, a giorni e orari prestabiliti per le diverse frazioni merceologiche). Le principali frazioni oggetto di Raccolta Differenziata sono: carta e cartone, imballaggi in plastica, imballaggi in vetro/metallo, rifiuti biodegradabili.
In cinque dei Centri di Raccolta Comunali (Colleferro, Fiuggi, Frascati, Montelanico e Olevano Romano) è possibile conferire i Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE) all'interno del circuito nazionale gestito dal Centro di Coordinamento RAEE.

Il Consorzio Gaia e la controllata Agensel Srl, gestiscono la discarica per rifiuti non pericolosi ubicata nella porzione nord-occidentale del territorio comunale di Colleferro. Il conferimento dei rifiuti giornalieri provenienti dai Comuni del sub-bacino d'ambito può essere stimato tra le 400 e le 500 tonnellate al giorno.
Per la coltivazione di ogni lotto vengono adottati i seguenti criteri generali: i rifiuti vengono sistemati e compattati secondo strati sovrapposti fino al raggiungimento della quota finale di progetto e gli addetti provvedono quotidianamente alla ricopertura del fronte, al fine di limitare l'emissione di odori molesti e lo spargimento di frazioni leggere. Il fondo e le pareti di ciascun invaso sono impermeabilizzate mediante una barriera multistrato di impermeabilizzazione realizzata in conformità ai dettami di legge.
La raccolta del percolato è assicurata da una rete di collettori microfessurati. Il biogas prodotto a Colle Fagiolara viene captato inducendo una depressione nel corpo discarica tramite appositi pozzi verticali collegati a un turbo-aspiratore da tubazioni di raccolta orizzontali. Il biogas, dopo aver subito un trattamento di deumidificazione e depurazione, viene avviato in lieve pressione al gruppo elettrogeno per la produzione di energia elettrica. L'impianto di produzione di energia elettrica funziona sette giorni alla settimana, 24 ore al giorno, per circa 7.500 ore all'anno. Presso il sito della discarica è prevista la realizzazione di un impianto di trattamento, recupero e valorizzazione di rifiuti non pericolosi, con produzione di CDR e Frazione Organica Stabilizzata (FOS). Il sistema impiantistico realizzerà:

- la separazione della frazione secca a più alto potere calorifico con trasformazione in CDR (Combustibile Derivato da Rifiuti) da utilizzare per la produzione di energia elettrica;
- il recupero dei materiali ferrosi e dell'alluminio;
- il trattamento a mezzo di un processo statico in biocelle per la igienizzazione e stabilizzazione della frazione umida, con conseguente riduzione volumetrica, finalizzata alla produzione di una matrice organica digerita e stabilizzata (FOS).

L'impianto di trattamento termico e recupero energetico alimentato dal CDR, di proprietà rispettivamente delle società Mobilservice Srl ed E.P. Sistemi SpA, è gestito operativamente dalla società Gaiagest Srl ed è concepito per produrre energia elettrica da CDR e/o altri combustibili ammessi, con potere calorifico compreso tra 15.000 e 18.000 kJ/kg.
La termodistruzione del CDR, alla base del funzionamento delle due unità, consente una notevole riduzione della massa e del volume dei rifiuti da smaltire; l'energia termica che si origina dalla combustione del CDR viene inoltre trasformata in energia elettrica.

Latina Ambiente SpA[36] è una Società a prevalente capitale pubblico, controllata dal Comune di Latina, ed è stata costituita nel 1997 a seguito di una procedura a evidenza pubblica (Conv. Rep. 25476 del 14/11/1997).
La Società fa parte del Gruppo Unendo SpA, *holding* di partecipazioni attive nel settore ambientale, tra cui la Daneco Impianti, operatore *leader* nella realizzazione e gestione di impianti di selezione, trattamento, trasformazione e valorizzazione energetica dei rifiuti.
L'attività prevalente della Società consiste nell'espletamento dei Servizi di Igiene Urbana e complementari su tutto il territorio del Comune di Latina.
Dal 2006, con Delibera Comunale 44/2006, la Latina Ambiente SpA è anche gestore del Servizio di Tariffa di Igiene Ambientale (TIA), nonché di tre isole ecologiche sul territorio del Comune di Latina.
La Società svolge anche servizi di Igiene Edilizia consistente sia nella pulizia e sanificazione di edifici pubblici, sia nei servizi di disinfestazione, disinfezione e derattizzazione.
La Latina Ambiente SpA controlla la società Ecoambiente Srl che gestisce la discarica per rifiuti non pericolosi ubicata in Borgo Montello (LT), in cui affluiscono i rifiuti provenienti dal Comune di Latina e dai Comuni di Anzio e Nettuno.

[36] L'analisi riportata di seguito si è avvalsa delle informazioni riportate sul sito della Società www.latinambiente.it.

11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

Al fine di raggiungere gli obiettivi di legge sulla Raccolta Differenziata e sulla riduzione e prevenzione dei rifiuti, la Regione Lazio ha predisposto una serie di azioni strategiche finalizzate a consentire lo sviluppo della riduzione e del recupero dei rifiuti, attraverso l'adozione di un nuovo Piano Rifiuti Regionale (di prossima approvazione da parte del Consiglio Regionale) e la relativa attività di monitoraggio.
Le scelte strategiche del Piano da monitorare riguarderanno:

- gli obiettivi di riduzione alla fonte della produzione di rifiuti e le azioni da mettere in campo per raggiungere tali obiettivi;
- gli obiettivi di Raccolta Differenziata delle diverse componenti dei rifiuti;
- i livelli di recupero e riciclaggio raggiunti ai fini del conseguimento degli obiettivi al 2020;
- il fabbisogno del sistema integrato degli impianti al servizio del ciclo di trattamento e smaltimento dei rifiuti non pericolosi.

Al fine di perseguire tali obiettivi, la Regione Lazio si impegnerà ad attuare una serie di azioni, di seguito elencate:

- individuazione dei Comuni che rilevano una produzione pro capite di rifiuto elevata in maniera anomala o che non hanno raggiunto gli obiettivi di Raccolta Differenziata previsti dal Piano Regionale;
- convocazione dei soggetti interessati, finalizzata sia alla comprensione dei motivi che hanno portato al mancato raggiungimento degli obiettivi, sia alla responsabilizzazione dei referenti politici e tecnici in questione;
- realizzazione di indagini di *customer-satisfaction* a campione presso i cittadini dei comuni interessati dal mancato raggiungimento degli obiettivi, finalizzate a recepire il punto di vista degli utenti in merito alle azioni intraprese per la riduzione dei rifiuti e/o per l'aumento di Raccolta Differenziata;
- valutazione dell'opportunità al ricorso a strumenti economici e di altro tipo finalizzati a promuovere buone pratiche per la riduzione dei rifiuti e/o per incentivare la raccolta differenziata;
- valutazione dello sviluppo di azioni per promuovere il mercato dei materiali riciclati, anche mediante protocolli di intesa e accordi di programma con i Soggetti interessati;
- valutazione dello stato di attuazione dell'impiantistica autorizzata in progetto o in costruzione, nonché il suo funzionamento e analisi delle problematiche relative alla loro eventuale non attuazione;
- promozione della ricerca e della sperimentazione in relazione al

riutilizzo della Frazione Organica Stabilizzata e delle scorie del trattamento termico, al fine di limitarne il conferimento in discarica;

- valutazione dell'opportunità di adottare atti finalizzati alla chiusura degli impianti esistenti e di promuovere le iniziative necessarie alla realizzazione di eventuali ulteriori infrastrutture per gli impianti, in conformità ai principi e alle disposizioni normative, nonché agli indirizzi individuati nel Piano dei Rifiuti.

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, ì 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[37], 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

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

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

a.3 Universo di riferimento e livelli di governo

I CPT rilevano la totalità degli enti del Settore Pubblico Allargato. Tale universo di enti è costituito dalla PA, che coincide con la definizione usualmente adottata dalla contabilità pubblica italiana ed è costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, e dagli enti dell'*Extra PA*, aggregato in cui sono incluse soggetti che, sotto un controllo pubblico, sono impegnati nella produzione di servizi destinabili alla vendita. Si tratta di Imprese Pubbliche Nazionali e Imprese Pubbliche Locali, a cui la PA ha affidato la *mission* di fornire alcuni servizi pubblici, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc. La Tavola a.1 riporta l'elenco delle categorie di enti dell'universo teorico CPT, per il SPA.
La rilevazione delle Imprese Pubbliche Locali (IPL) rappresenta un vero e proprio monopolio informativo della Banca dati CPT, che si è dotata di un proprio sistema di classificazione strutturato su tre livelli: Categoria, Subcategoria e Sottotipo, che consente di gestire la numerosità e la complessità dell'universo rilevato. Nel primo livello vengono definiti i grandi aggregati di enti (ad esempio Enti dipendenti); nel secondo si tiene conto della dimensione territoriale (Centrale, Regionale o Sub-regionale), nel terzo si evidenziano le principali classi di enti rilevate, tenendo conto soprattutto del dettato legislativo in materia di Enti locali, e dei possibili legami con altri sistemi di codifica utilizzati nella PA. Nel caso, ad esempio, degli Enti dipendenti (categoria) di livello regionale (subcategoria), si dispone dei sottotipi: Enti e istituti regionali, Agenzie regionali, ecc.

Tavola a.1 - Classificazione degli Enti del Settore Pubblico Allargato[38]

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

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

a.4 Regionalizzazione dei flussi

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

[38] 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[39], 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

[39] 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[40]

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 e 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%

[40] **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[41]

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

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

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

Il Sistema delle Indagini sulle Acque (SIA) dell'Istat è parte del Programma Statistico Nazionale[42] 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*[43] *sul totale dell'acqua immessa*[44]

[41] Cfr. nota 40.

[42] Per dettagli sul Programma Statistico Nazionale cfr. www.sistan.it/psn/index.html.

[43] 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.

[44] 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[45]) e la quota di popolazione equivalente servita da depurazione (*Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione con trattamento almeno secondario*[46] *sugli abitanti equivalenti totali urbani*[47] *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[48] 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.

[45] 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.)

[46] 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.

[47] 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.

[48] Cfr. nota 42.

la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica[49], la quota di raccolta differenziata effettuata a livello regionale[50] e la frazione umida trattata in impianti di compostaggio[51], 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.

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

Soggetti Pubblici Locali del Servizio Idrico Integrato	Soggetti Pubblici Locali della Gestione dei Rifiuti Urbani
Consorzio Acquedotti Mignone	Consorzio GAIA
Consorzio Acquedotto Medio Tirreno	Azienda Municipale Ambiente SpA
ACEA Azienda Comunale Energia Ambiente SpA	ASM SpA Azienda Servizi Municipali Rieti
SIIT SpA Servizi idrici integrati della Tuscia	Ambiente SpA
Cobalb	Progetto Ambiente SpA
Acqua Latina SpA	Latina ambiente SpA (dal 2005)
Holding Civitavecchia Servizi Srl	Segepo Srl
	Etruria servizi SpA
	Nuova Era SpA
	SPL Sezze SpA

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

[50] 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.

[51] 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.

a.11 Uso dei dati nella monografia

I dati dei Conti Pubblici Territoriali utilizzati in questa monografia sono consolidati[52] 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[53], 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.

[52] 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.

[53] Cfr. www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio.