



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



Regione Puglia

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 Puglia



**DPS**

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

Regione Puglia - Conti Pubblici Territoriali  
2011



**La raccolta delle monografie regionali**

*L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Il decentramento delle funzioni sul territorio - Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani - Regione Puglia* 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 Puglia è composto da:

Giovanna Putignano  
Giuseppangelo Difonzo  
Antonio Cipriani  
Marino Toscano  
Nicola Bellomo

opera presso l'Assessorato Bilancio e Programmazione Settore Servizio Ragioneria ed è l'autore del volume.

Gli Autori desiderano ringraziare il dott. Pietro Mezzapesa per la preziosa consulenza scientifica; la Golden Service per le revisioni e gli aggiornamenti della Monografia, Acquedotto Pugliese SpA per la partecipazione alla redazione del Capitolo 5.

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

*Finito di stampare nel settembre 2011*

# INDICE

<b>GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME</b>	<b>V</b>
<b>PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORI</b>	<b>11</b>
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)	23
<b>PARTE II - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO</b>	<b>29</b>
4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione	29
5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	35
6. I principali gestori del servizio nella Regione	44
7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	51
<b>PARTE III - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI</b>	<b>57</b>
8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione	57
9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	59
10. I principali gestori del servizio nella Regione	66
11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	73
<b>A. APPENDICE METODOLOGICA</b>	<b>77</b>



## GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME

La raccolta delle monografie regionali *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - Il decentramento delle funzioni sul territorio - Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani* propone un'analisi settoriale dei flussi finanziari pubblici di ciascuna regione italiana, con l'intento di offrire un contributo quantitativo al dibattito corrente su due settori di grande rilievo nel dibattito sui servizi pubblici.

Il processo di ricostruzione delle informazioni si fonda sulla rilevazione dei valori di spesa e di entrata di tutti i soggetti che operano sul territorio regionale, siano essi appartenenti alla Pubblica Amministrazione (PA) che all'*Extra PA* nazionale o locale, ovvero a quel complesso di enti e aziende che rientrano nel Settore Pubblico Allargato (SPA).

I dati statistici alla base delle analisi proposte sono quelli dei Conti Pubblici Territoriali (CPT). Si tratta di una Banca dati che è parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) ed è prodotta da una Rete di Nuclei presenti nelle diverse Regioni e Province Autonome, che rilevano direttamente tutte le realtà pubbliche locali<sup>1</sup>, con il coordinamento metodologico e operativo dell'Unità Tecnica Centrale<sup>2</sup> che opera presso l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico. I dati dei Conti Pubblici Territoriali sono stati integrati con informazioni settoriali, di fonte Istat ed Ispra, riferiti, rispettivamente, ad alcuni indicatori fisici per il Servizio Idrico Integrato e per la Gestione dei Rifiuti Urbani.

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

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

---

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

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

La Banca dati Conti Pubblici Territoriali ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al Settore Pubblico Allargato, i flussi di spesa e di entrata a livello regionale sulla base dei bilanci consuntivi dell'ente stesso o di informazioni tratte da fonti ufficiali (quali ad esempio l'Istat per gli Enti locali e gli Enti di Previdenza, la RGS-IGEPA per la regionalizzazione della spesa dello Stato, il Dipartimento delle Politiche Fiscali per la regionalizzazione delle entrate erariali, ecc.) senza effettuare, in linea di principio, riclassificazioni. Successivamente si giunge alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione. Da quanto detto deriva che i metodi di regionalizzazione utilizzati nei CPT sono quasi sempre derivati da quanto dichiarato dallo specifico ente o pubblicato da altre fonti ufficiali.

I dati CPT sono confrontabili con tutte le principali fonti istituzionali che producono informazioni di contabilità pubblica (come ad esempio i dati elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato o dalla Contabilità Nazionale dell'Istat) e divulgati in documenti ufficiali. I risultati cui si perviene, a livello territoriale, non sono però necessariamente omogenei con dette fonti. Ciò è l'inevitabile riflesso delle scelte metodologiche adottate dalle diverse istituzioni, elemento indispensabile per una corretta lettura dei dati contabili pubblicati.

I dati CPT garantiscono una piena confrontabilità a livello regionale, che deriva dall'adozione di criteri metodologici e di copertura dell'universo di riferimento, univoci tra tutti i Nuclei coinvolti nella rilevazione. Alcune realtà territoriali dispongono, però, di informazioni di maggior dettaglio rispetto a quanto inserito in Banca dati o riescono a coprire un universo di enti più ampio del SPA considerato nei CPT. Si tratta di eccellenze a cui l'intera Rete dei CPT tende progressivamente ad avvicinarsi ma, ovviamente, a garanzia della qualità delle informazioni pubblicate, qualsiasi modifica alla rilevazione può essere recepita in Banca dati solo quando questa è garantita per tutte le regioni. Vi è quindi la possibilità, in alcuni casi, che il Nucleo Regionale disponga di informazioni di maggior dettaglio rispetto a quanto presente nei dati ufficiali dei CPT. Nelle Monografie viene specificato l'eventuale uso di queste informazioni aggiuntive.

Di seguito si dettagliano i principali contenuti del volume con riferimento ai temi trattati nei diversi capitoli.

La PARTE I – IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO si articola in tre capitoli che approfondiscono il contesto nazionale e regionale su cui si fonda la successiva analisi settoriale.

Nel **Capitolo 1 – Il contesto nazionale del decentramento** si descrive l'evoluzione del processo di decentramento di funzioni a livello nazionale attraverso un breve *excursus* della storia recente, della principale

normativa e delle motivazioni alla base del processo, supportando l'esposizione con alcuni grafici generali basati sugli indicatori di decentramento dei flussi complessivi di spesa e di entrata.

Nel **Capitolo 2 – La declinazione del decentramento nella Regione** si evidenzia in che modo le linee generali nazionali illustrate nel Capitolo 1 si siano declinate nel territorio regionale di riferimento. Il ragionamento è supportato da grafici generali basati su indicatori di decentramento dei flussi complessivi di spesa e entrata, analizzati a livello regionale.

Il **Capitolo 3 – La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali** descrive, a livello regionale, il ruolo attribuito ai Soggetti Pubblici Locali (SPL)<sup>3</sup> per la gestione dei servizi pubblici: quanti sono, chi sono, che natura giuridica hanno, come si finanziano, quali settori gestiscono. Viene approfondito il fenomeno della societizzazione e l'attuale orientamento alla creazione di aziende multisettoriali o alla fusione di più società in un unico soggetto giuridico. La lettura dei dati contabili dei CPT consente, attraverso l'analisi di alcuni indicatori sintetici, di approfondire i modelli di comportamento caratteristici delle diverse realtà esistenti sul territorio italiano.

La PARTE II – L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO affronta l'analisi del settore idrico, primo ambito di approfondimento cui è dedicata la Monografia.

Il **Capitolo 4 – Il Servizio Idrico Integrato nella Regione** descrive sinteticamente la principale normativa di riferimento per il settore e approfondisce le motivazioni, a livello regionale e locale, alla base dell'attuazione del decentramento amministrativo per il Servizio Idrico Integrato, mettendo in luce specificità e caratteristiche della gestione di tale servizio.

Il **Capitolo 5 – Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio** contiene, per il settore idrico, l'analisi dei dati CPT (di entrate e spese) per la quantificazione delle risorse finanziarie destinate al settore e alcuni indicatori fisici, di fonte Istat-SIA (Sistema Integrato delle Acque), che misurano il servizio offerto sul territorio. La lettura congiunta dei flussi finanziari pubblici e delle principali caratteristiche del servizio erogato, consente di disporre di un quadro esaustivo della gestione del settore e di approfondire i modelli di comportamento che caratterizzano le diverse realtà territoriali.

---

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

La lettura riportata nel **Capitolo 6 – I principali gestori del servizio nella Regione** si basa sull'individuazione dei soggetti più rilevanti per il settore Idrico nel territorio regionale di riferimento. Si riporta un'analisi dell'evoluzione e delle caratteristiche di tali soggetti (natura giuridica, gestione finanziaria e organizzazione), ricostruita anche attraverso informazioni rilevate direttamente presso le aziende.

Il **Capitolo 7 – Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione** descrive gli obiettivi fissati a livello settoriale per il territorio di riferimento, i *target* normativi esistenti e il loro attuale livello di raggiungimento, le politiche messe in atto, la programmazione di settore, gli eventuali meccanismi di incentivazione esistenti<sup>4</sup>, nonché le tendenze in atto per l'evoluzione della gestione a livello settoriale.

La PARTE III – L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI riporta, per il settore dei Rifiuti, un'analisi analoga a quella effettuata per il settore Idrico.

Infatti, il **Capitolo 8 – La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione** descrive le principali caratteristiche del settore da un punto di vista storico-normativo, per poi lasciare al **Capitolo 9 – Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio** l'analisi dei dati finanziari (di fonte CPT) e fisici (di fonte Ispra) che restituiscono un quadro esaustivo delle risorse pubbliche erogate e del livello di servizio raggiunto nella Gestione dei Rifiuti Urbani.

Nel **Capitolo 10 – I principali gestori del servizio nella Regione**, si individuano e analizzano le caratteristiche principali dei soggetti istituzionali che gestiscono il settore dei rifiuti nella regione, mentre nel **Capitolo 11 – Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione** ci si dedica all'analisi dei *target* fissati, già raggiunti o da perseguire sulla base della programmazione del settore.

A conclusione del volume, nell'**Appendice metodologica** sono raccolti, in modo sintetico<sup>5</sup> alcuni tratti fondamentali della Banca dati CPT. Brevi approfondimenti sono dedicati alla natura del dato, all'universo di

---

<sup>4</sup> Si fa riferimento, ad esempio, al sistema degli Obiettivi di Servizio previsto dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, che ha stabilito, per le regioni del Mezzogiorno, *target* quantitativi da raggiungere al 2013 in quattro ambiti di servizi essenziali ai cittadini tra i quali il Servizio Idrico Integrato e la Gestione dei Rifiuti Urbani.

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

<sup>5</sup> Approfondimenti e dettagli in AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, UVAL 2007, disponibile su: [www.dps.tesoro.it/cpt/cpt\\_notemetodologiche.asp](http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp).



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

---

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



## PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO

### 1. Il contesto nazionale del decentramento

La situazione attuale della finanza pubblica italiana, nel rapporto tra Stato centrale e Amministrazioni territoriali<sup>7</sup> non è per niente di facile lettura. Per meglio comprenderla è necessario andare indietro nel tempo per considerare due passaggi fondamentali:

- la quasi totale centralizzazione, realizzata nei primi anni Settanta;
- il processo di decentramento verso il federalismo, introdotto tra il 1997 e il 2001.

Con riferimento al 2009<sup>8</sup>, la spesa consolidata delle Amministrazioni pubbliche è pari a circa 799.000 milioni di euro. La spesa statale non consolidata è circa pari a 459.000 milioni di euro. La spesa delle Amministrazioni locali non consolidata è circa pari a 255.000 milioni di euro. Sottraendo da queste le voci relative alla spesa per interessi e la spesa per il personale, si ha che la spesa *discrezionale* confrontabile in termini omogenei è, al netto dei trasferimenti, pari a 84.000 milioni di euro per la parte statale e, per la parte locale, a circa 171.000 milioni di euro.

È importante rilevare che mentre la spesa statale è prevalentemente finanziata con le tasse pagate dai cittadini e con il ricorso al debito pubblico, la spesa locale è fatta da governi che hanno il potere di spesa così risultando fiscalmente irresponsabili. È questa l'anomalia della finanza pubblica italiana, anomalia che deriva da scelte politiche e da tendenze economiche.

Nel 1931 il Testo Unico della Finanza locale strutturava le entrate fiscali locali su un'ampia base di autonomia attraverso l'imposta di famiglia, le imposte di consumo, le sovrainposte sui redditi fondiari e sul reddito generale. Questo regime fu successivamente modificato tra il 1971 e il 1977 principalmente con due leggi. Prima con la legge di riforma tributaria del 1971 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria) e poi con i cosiddetti Decreti Stammati 1 e 2 del 1977 (sul consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di Comuni e Province). Da quel momento la finanza pubblica è stata centralizzata e nazionalizzata, in applicazione del principio secondo il quale solo il Parlamento poteva decidere e solo il Parlamento poteva tassare. I tributi

---

<sup>7</sup> Le Amministrazioni territoriali comprendo 20 Regioni, 110 Province e 8.094 Comuni. Fonte [www.comuni-italiani.it](http://www.comuni-italiani.it), rilevazione del 10 maggio 2011.

<sup>8</sup> La prima parte di questo Capitolo è ampiamente estratta da *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art.2, comma 6, della L.42/2010*, del 30 giugno 2010.

locali furono aboliti e sostituiti dai trasferimenti di fondi pubblici operati dal centro alla periferia e/o da trasferimenti di gettiti tributari. È così che il sistema finanziario italiano è diventato l'unico sistema finanziario europeo quasi totalmente centralizzato.

Tutto ciò si è tradotto con una serie di complicità gestionali: si è prodotta una forte asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa. Il potere fiscale, infatti, è diventato centrale, mentre il potere di spesa, in parte notevole, è rimasto locale.

Lo spostamento dalla periferia al centro dell'asse del prelievo fiscale ha, di riflesso, escluso dal principio democratico fondamentale *no taxation without representation* una vasta quota della spesa pubblica.

Questa asimmetria è stata a sua volta causa della dinamica esponenziale del debito pubblico. Lo Stato centrale ha infatti spesso fatto ricorso al debito pubblico per finanziare i diversi livelli di spesa. La "grande inflazione" degli anni Settanta e la negativa evoluzione della nostra democrazia in una democrazia del deficit hanno poi spinto e accelerato la dinamica del debito pubblico italiano, arrivato ben presto a essere il terzo debito pubblico del mondo.

Finita oggi nel mondo, in Europa, la corsa del debito pubblico, non può esserci più un'eccezione italiana. In questo momento gli italiani sono chiamati a pagare gli errori fatti nel passato. Ed è questa una prima ragione del federalismo fiscale: la necessaria rimozione dal nostro futuro del continuo di una causa distorsiva.

Negli ultimi quindici anni si è cominciato a modificare il ruolo centrale del Parlamento. Dal 1997 al 2001, infatti, all'interno della nostra architettura istituzionale si sono sviluppati due movimenti che hanno agito proprio sull'asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa. Il primo movimento si è sviluppato nella direzione e nella forma del cosiddetto decentramento amministrativo. È stato così con le cosiddette leggi Bassanini, leggi che hanno trasferito dal centro alla periferia vaste quote di competenze amministrative, che sono state finanziate principalmente con ulteriori incrementi di trasferimenti di fondi pubblici.

Alla relativa linearità di questa prima direzione di riforma basata sul rapporto Stato centrale-decentramento amministrativo si è poi, appena pochi anni dopo, sovrapposta un'altra linea di riforma: la linea del federalismo contenute nelle modifiche al Titolo V della Costituzione. È in questi termini che si può leggere lo sviluppo dell'assetto istituzionale dell'Italia con la sovrapposizione di due diverse architetture.

In Italia ci sono infatti tanto la *representation* quanto la *taxation*. Ma a livello locale, chi "rappresenta" e spende, non tassa. A livello centrale, all'opposto, si tassa, ma non si "rappresenta" per l'intero e non si spende

per l'intero, essendo il governo centrale in questo ruolo in vasta parte asimmetricamente sostituito dai governi regionali e locali.

Tra l'altro, si ravvede nell'ambito della finanza derivata una certa irrazionalità. Nelle forme e per le cause indicate più sopra, sono state decentrate in Italia funzioni legislative e amministrative per un volume equivalente a quello del Canada, ma sul fronte del finanziamento si è rimasti finora a un modello di "finanza derivata"<sup>9</sup>.

Inoltre, il sistema tributario messo al servizio dei governi locali risultava costituito da ben 45 fonti di gettito, stratificate e frammentate a zone grigie di parafiscalità che alimentano enormi contenziosi, senza garantire l'effettiva tracciabilità dei tributi che è condizione indispensabile per attivare la trasparenza nei confronti degli elettori.

In questo senso qualcosa è cambiato: la priorità della Pubblica Amministrazione è raggiungere livelli di decentramento territoriale e fiscale efficaci nel breve periodo. Ciò si traduce operativamente con il trasferimento di competenze e/o servizi a livello sub-nazionale (regionale, dipartimentale/provinciale o municipale), che implica una particolare forma amministrativa statale rivolta a promuovere la democratizzazione e legittimazione delle decisioni, rispetto alle entrate e alla spesa, avvicinando i servizi alla società civile, seguendo il principio di controllo "vedo, voto, pago". Tutto ciò serve ad avvicinare chi governa a chi è governato. In Italia, per molti anni, si è decentrato il potere di spesa, ma non la responsabilità impositiva: ciò ha favorito situazioni di inefficienza e non ha garantito un efficace controllo sugli sprechi.

Oggi si può affermare, con cautela, che un primo passo in direzione del federalismo fiscale è stato fatto partendo dai Comuni: dal 7 aprile 2011, infatti, il D.Lgs.23/2011 sul federalismo municipale è in vigore.

Attraverso di esso si passa dalla finanza derivata a quella autonoma, sostituendo oltre 11.000 milioni di euro di Trasferimenti statali annui, prima assegnati in base al criterio della spesa storica e non in base al merito, con Tributi propri e compartecipazioni: le entrate tributarie proprie comunali aumentano. Vengono eliminate o accorpate 10 delle 18 attuali forme impositive, le imposte locali diventano "tracciabili".

Il Decreto Legislativo sul federalismo municipale è emanato ai sensi degli artt. 2 e 7 della L.42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Il grado di decentramento fiscale (inteso come effettivo potere di autonomia impositiva) è dello 0,432 in Canada e dello 0,082 in Italia. Fonte: IEB su dati OCSE.

<sup>10</sup> Cfr. Gazzetta Ufficiale n. 103 del 6 maggio 2009.

Tale legge prevedeva una delega per dare attuazione all'art. 119 della Costituzione, come modificato nel 2001 dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la legge recava disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese.

Nella sostanza, il nuovo Decreto prevede:

- devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare;
- cedolare secca sugli affitti;
- imposta di soggiorno (*Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali*<sup>11</sup>);
- addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche;
- imposta di scopo (revisione dell' art.1 co. 145 della L.296/2006);
- federalismo fiscale municipale (*a decorrere dall'anno 2014 sono introdotte nell'ordinamento fiscale le seguenti due nuove forme di imposizione municipale: a) una imposta municipale propria; b) una imposta municipale secondaria*<sup>12</sup>);
- misure in materia di finanza pubblica (*L'autonomia finanziaria dei comuni deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita. In ogni caso, dall'attuazione dei decreti legislativi di cui alla citata L.42/2009, e successive modificazioni, non può derivare, anche nel corso della fase transitoria, alcun aumento del prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti. In caso di trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, secondo le modalità di cui all'articolo 7 della L.131/2003 è assicurato al complesso degli enti l'integrale*

---

<sup>11</sup> Cfr. art. 4 D.Lgs.23/2011, pubblicato sulla G.U. 23 marzo 2011, n. 67.

<sup>12</sup> Cfr. art. 7 D.Lgs.23/2011, pubblicato sulla G.U. 23 marzo 2011, n. 67.

*finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento<sup>13</sup>);*

- *fondo perequativo per Comuni e Province (è istituito nel bilancio dello Stato un fondo perequativo, con indicazione separata degli stanziamenti per i comuni e degli stanziamenti per le province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte<sup>14</sup>).*

I passi successivi del legislatore saranno l'approvazione di ulteriori decreti attuativi, vari regolamenti, diversi D.P.C.M. e un decreto annuale per la determinazione della compartecipazione IVA. Inoltre, archiviata la questione "federalismo municipale", il Governo si concentrerà con il "federalismo regionale", che richiederà l'individuazione di costi *standard* finalizzati al miglioramento dell'efficienza nella gestione delle risorse economiche e finanziarie delle Regioni e delle ASL.

Passando alla trattazione dei dati CPT, la Figura 1.1 dimostra come, in Italia, a partire dal 2001 la spesa totale pro capite delle Amministrazioni Centrali, anche se in maniera altalenante, sia andata via via diminuendo. Dall'altra parte, invece, IPN, AR, SPL e AL, seppur con intensità decrescenti, hanno spinto verso l'alto il livello di spesa generale del Paese di oltre il 10 per cento rispetto al 1996. L'anno di picco della spesa totale si è registrato nel 2008 quando sia IPN che AC hanno misurato un forte balzo nei livelli della spesa stessa.

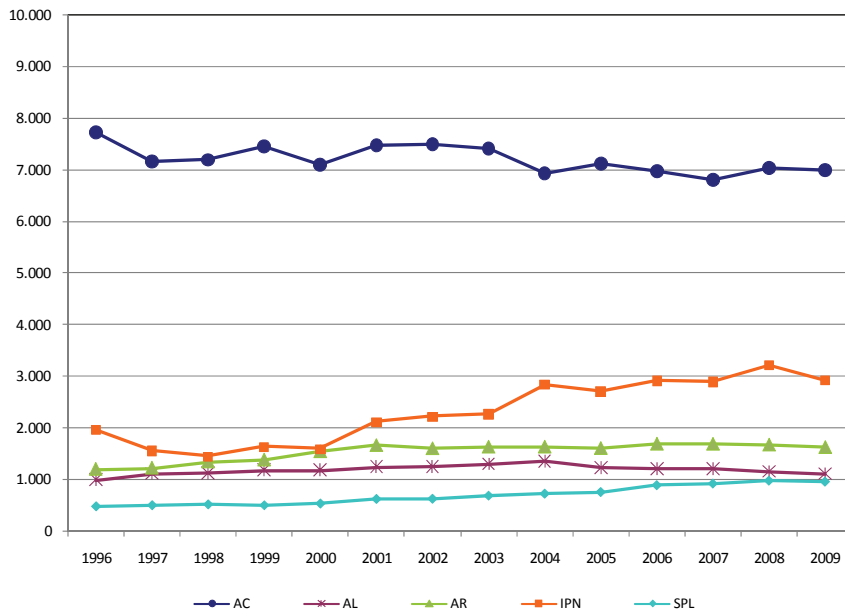
Il livello di governo che negli anni ha vissuto un maggior incremento percentuale è quello dei SPL, il quale da 477,20 euro pro capite del 1996 è passato a 965,12 euro nel 2009, che può essere interpretata quale diretta conseguenza del fenomeno di decentramento prima e di societizzazione poi (quest'ultimo argomento sarà approfondito più avanti).

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 12 D.Lgs.23/2011, pubblicato sulla G.U. 23 marzo 2011, n. 67.

<sup>14</sup> Cfr. art. 13 D.Lgs.23/2011, pubblicato sulla G.U. 23 marzo 2011, n. 67.

**Figura 1.1 - SPA - Spesa totale per livelli di governo in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)<sup>15</sup>**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le Figure 1.2 e 1.3 illustrano la concentrazione nelle diverse regioni della spesa totale del comparto locale e dei finanziamenti alle AR e alle AL. Per facilitarne un confronto nello spazio e nel tempo i grafici sono stati costruiti prendendo in considerazione i valori medi di due periodi di tempo: 1996-1999 e 2006-2009.

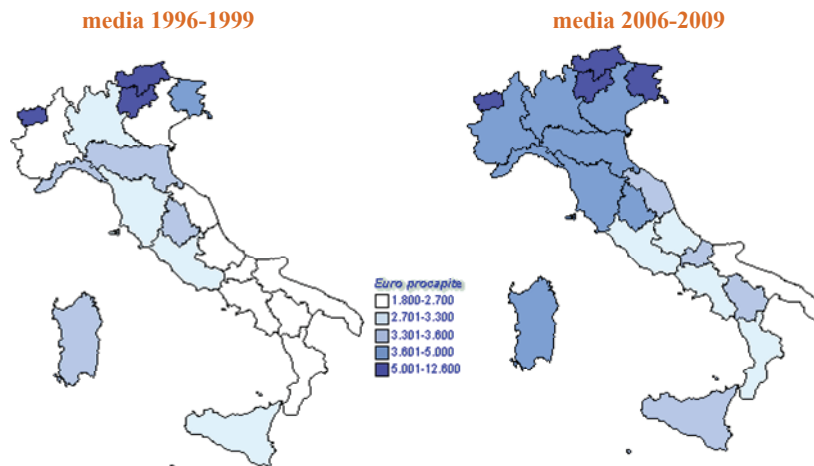
Dalla lettura della Figura 1.2 emerge che nella Regione la spesa totale del comparto locale (AR, AL, SPL) nel periodo 1996-1999 è molto bassa e rientra nella prima fascia 1.800-2.700 euro almeno per tutte le regioni del Centro-Sud: la Puglia è la regione che in assoluto spende di meno nel triennio con un valore medio di 1.860,38 euro pro capite.

Anche se a livello nazionale, nel triennio 2006-2009, le cose cambiano, la Puglia resta l'unica regione con bassi livelli di spesa pro capite del comparto locale, con un valore medio pari a 2.561,92 euro. Il Centro-Nord invece si colloca nelle due fasce di spesa più elevate. Questi diversi scenari si traducono in una forte influenza delle IPN e delle AC e un più lento processo di decentramento della spesa.

<sup>15</sup> 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.



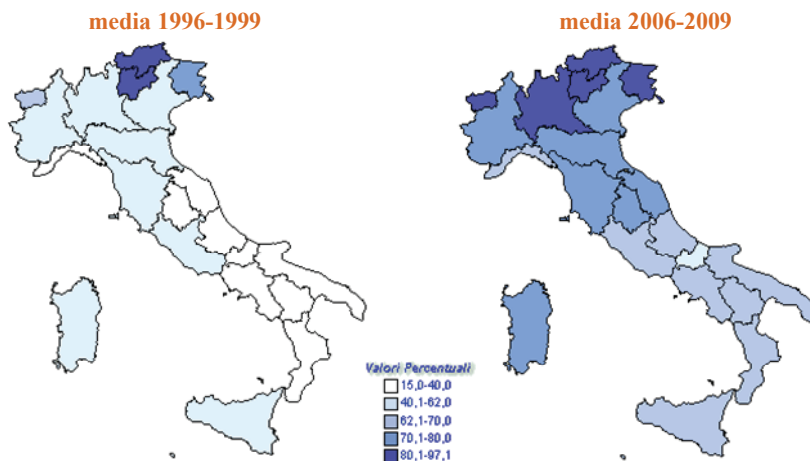
**Figura 1.2 - SPA - Spesa totale del comparto locale (AR, AL, SPL) in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; euro pro capite costanti 2000)**



*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

Nella Figura 1.3 si mostra come la riforma del Titolo V abbia segnato una svolta nei livelli di finanziamento delle Amministrazioni periferiche. Nella fattispecie, 7 regioni del Centro-Sud che nel primo triennio 1996-1999 avevano valori medi rientranti nella prima fascia, si ritrovano attualmente con valori medi prossimi al 70,0 per cento. Si assiste, quindi, a una diminuzione generale dell'intervento dello Stato e al rafforzamento dell'autonomia tributaria locale.

**Figura 1.3 - SPA - Finanziamento delle AR e AL<sup>16</sup> in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; valori percentuali)**

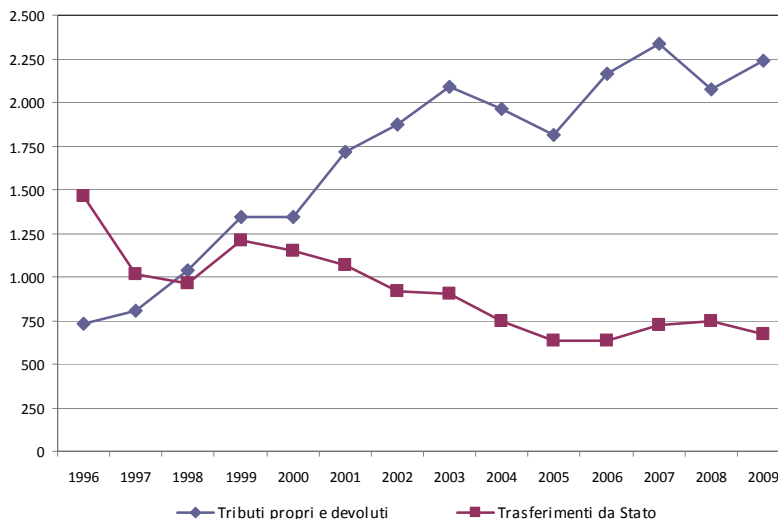


*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

Risulta evidente, infine, come la riforma avviata nel 2001 abbia dato seguito a una continua e corposa diminuzione dei trasferimenti statali e a uno speculare aumento dei Tributi propri e devoluti (cfr. Figura 1.4). Occorre sottolineare, però, che ci sono regioni particolarmente avanzate in questo percorso di decentramento (le Province Autonome e la Valle d'Aosta con valori medi superiori al 90,0 per cento negli ultimi anni), e allo stesso tempo altre ancora potenzialmente dipendenti dai finanziamenti dello Stato, come il Molise che si attesta appena al di sopra del 55,0 per cento.

<sup>16</sup> Il Finanziamento è calcolato come rapporto tra i Tributi propri e devoluti e la somma dei Tributi propri e devoluti e i Trasferimenti dallo Stato. Per la definizione di Tributi propri e devoluti adottata in questa pubblicazione, cfr. nota Figura 1.4.

**Figura 1.4 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL<sup>17</sup> in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)**



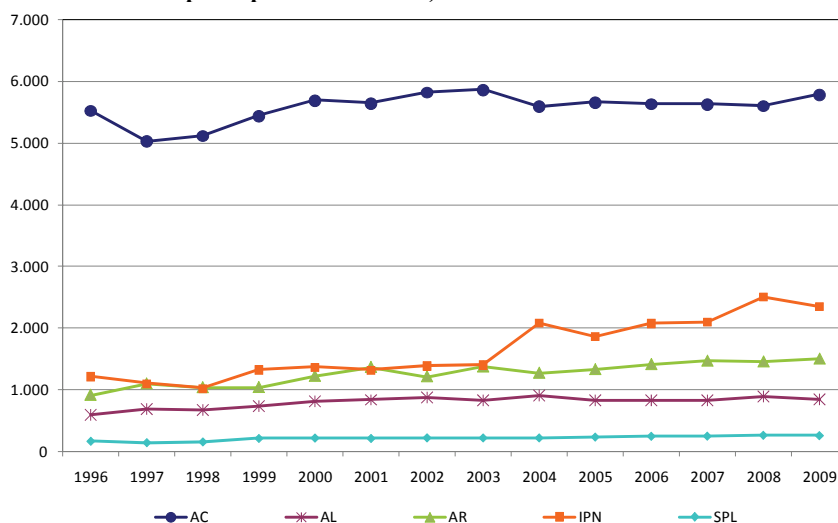
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

<sup>17</sup> Nelle elaborazioni riportate in questa pubblicazione i Tributi propri e le compartecipazioni sono tra loro assimilati, assumendo alcuni orientamenti condivisi a livello internazionale. In particolare, l'OECD ha dedicato notevole attenzione, nell'ambito del *Network on fiscal relation across levels of government*, alla linea di demarcazione tra trasferimenti e compartecipazioni, al fine di pervenire a una classificazione omogenea nei propri Conti Nazionali e nelle proprie Statistiche sulle Entrate. In base a un *test* sottoposto ai vari Paesi si è assunto che in Italia le compartecipazioni non risultano assimilabili a trasferimenti in quanto le entrate possono essere usate liberamente dall'ente locale (*unconditionality*), il criterio di riparto è predeterminato (formula *stability*), e il governo locale si assume il rischio di fluttuazioni (*risk sharing*), essendo l'allocazione strettamente correlata al totale delle entrate. (Cfr. *OECD, Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*, 2009).

## 2. La declinazione del decentramento nella Regione

Parallelamente alla distribuzione nazionale della spesa totale per livelli di governo, anche nella regione Puglia prevale la spesa pro capite sostenuta dalle AC. Ciò che cambia, però, è il livello di spesa pro capite, ridotto a quota 5.500,00 euro pro capite rispetto alla media nazionale di 7.200,00 euro. Anche l'andamento del flusso di spesa ad un livello nazionale tende a ridursi (cfr. Figura 1.1), mentre in Puglia, negli ultimi cinque anni, risulta quasi costante, con un leggero aumento nel 2009 (cfr. Figura 2.1). L'andamento della spesa regionale segue il passo di quella nazionale nel caso delle AL, AR e IPN, diversamente ciò non accade per il livello dei Soggetti Pubblici Locali. Nella fattispecie, si registra, rispetto alla media nazionale, una crescita a tassi dimezzati per la spesa degli enti rientranti in questa categoria. Ciò a sottolineare i differenti effetti del fenomeno della societizzazione sul territorio nazionale.

**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

Per confermare quanto esposto in precedenza, ci si soffermi sulla tabella seguente (cfr. Figura 2.2), che riporta l'incidenza del comparto locale sulla Spesa totale nella Regione per i periodi 2000-2002 e 2007-2009. In maniera sintetica si ribadisce la sostanziale prevalenza della spesa delle AR in entrambi i periodi, e in particolare nelle regioni del Centro-Sud. Nelle stesse regioni, soprattutto nel periodo 2000-2002, la spesa pro capite dei SPL è molto bassa rispetto al resto d'Italia, a volte inferiore di circa 10

punti percentuali (la Puglia arriva a 9,2 per cento). Nel periodo successivo si nota una forte differenza dell'incidenza della spesa che si riduce per le AL a favore dei SPL. Ciò è più evidente nelle regioni del Nord quali la Lombardia e il Veneto. La distribuzione più equilibrata tra i diversi comparti risulta essere quella del Lazio. In Puglia, infine, la spesa maggiore è sostenuta dal livello delle AR, poi il 33,0 per cento è spesa riferibile alle AL e il 9,7 per cento ai SPL. È indubbio, quindi, che da sempre e tuttora, per ragioni diverse, poco sia stato delegato o devoluto a soggetti pubblici presenti sul territorio. Ancora più marcata è la situazione in Calabria e Molise.

**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)**

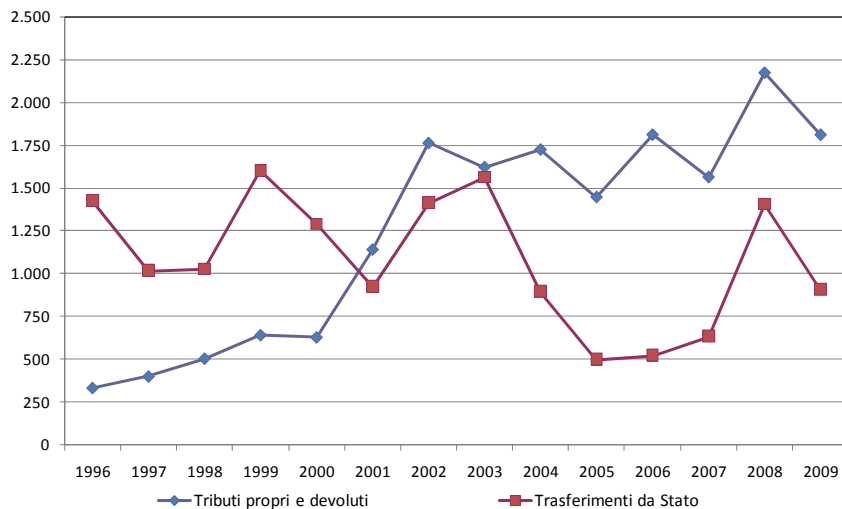
Regione	media 2000-2002				media 2007-2009			
	AL	AR	SPL	Totale	AL	AR	SPL	Totale
Piemonte - Pie	37,7	46,7	15,6	100,0	33,3	45,0	21,8	100,0
Valle d'Aosta - VdA	19,3	67,0	13,6	100,0	19,2	56,7	24,1	100,0
Lombardia - Lom	34,6	45,8	19,7	100,0	25,5	37,8	36,7	100,0
Veneto - Ven	35,2	46,9	17,8	100,0	28,3	44,1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

Si conclude il capitolo analizzando, per la regione Puglia, l'evoluzione del finanziamento delle AR e delle AL lungo tutta la serie storica (cfr. Figura 2.3). La curva dei Tributi propri e devoluti per l'AR segue bassi livelli fino al 2000, mentre dal 2001 in poi, invece, l'andamento raggiunge livelli più alti proprio in ragione della devoluzione dei tributi dal livello centrale a quelli decentrati. Dall'altra parte si rileva una curva verso il basso

relativa ai trasferimenti dello Stato, che comunque si interrompe negli anni 1999, 2003 e 2008 quando le politiche nazionali intervengono a favore del territorio con grossi trasferimenti in conto corrente.

**Figura 2.3 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL<sup>18</sup> nella Regione (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

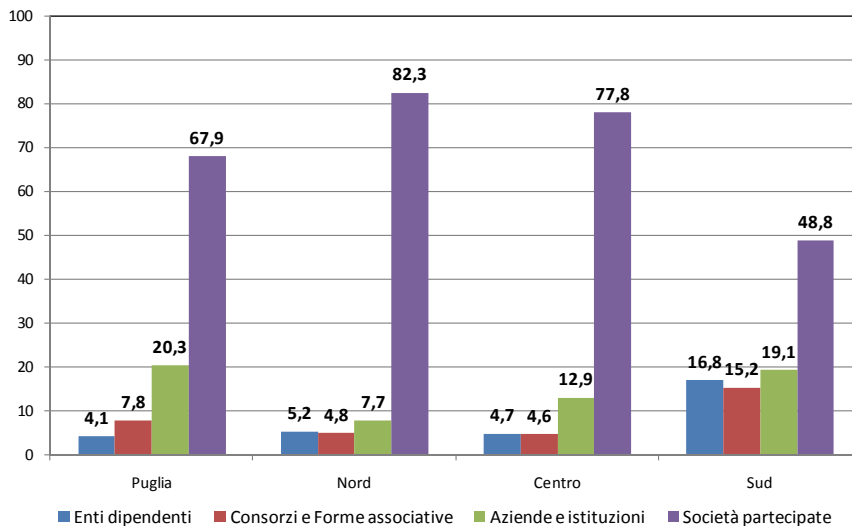
<sup>18</sup> Cfr. nota Figura 1.4.

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

L'evoluzione dei Soggetti Pubblici Locali ha portato, in Puglia come nel resto d'Italia, alla creazione e alla trasformazione di un consistente gruppo di enti. Le società a controllo pubblico a livello nazionale sono oggetto di un periodico monitoraggio, sia nell'ambito del Progetto CPT, sia da parte delle principali istituzioni coinvolte nei vari aspetti di finanza pubblica: Ragioneria Generale dello Stato, Istat, Isae, ecc.

Tali enti si configurano secondo una molteplicità di forme giuridiche: Enti dipendenti, Consorzi e associazioni, Aziende e istituzioni, Società partecipate (cfr. Figura 3.1). In questa variabilità di forme prevale quella della Società, che risulta di più facile gestione e di più agile monitoraggio rispetto alle altre. La spesa totale dei SPL è concentrata in Puglia per il 67,9 per cento in capo a Società di capitali a partecipazione regionale e sub-regionale. Altra quota significativa (20,3 per cento) è riferita alle Aziende e istituzioni di livello regionale e sub-regionale. Questa categoria di enti per la Puglia ha una rilevanza notevole e superiore rispetto alle diverse aree.

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



*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

Il modello di distribuzione pugliese è molto prossimo alle regioni del Centro e del Nord e si discosta dalla media del Sud che raggiunge, invece, per Società partecipate solo il 48,8 per cento della spesa. La quasi totalità

delle entrate di questi soggetti sono di tipo corrente, generate dalla loro attività sul mercato, mediante la Vendita di beni e servizi, e in piccola parte dai Trasferimenti da enti pubblici (nell'ordine: Trasferimenti da Regione, Trasferimenti dallo Stato, Trasferimenti da Enti locali).

Pur essendo la Puglia una grande regione, con una popolazione prossima ai 4.100.000 di abitanti nel 2009, il suo comparto di SPL risulta composto da 76 unità, solo 8 in più rispetto al 2000, la maggior parte dei quali di piccole dimensioni (cfr. Figura 3.2). Negli anni, inoltre, diversamente da altre realtà, non vi sono state fusioni finalizzate alla creazioni di grandi società *multiutility* in grado di competere sul mercato globale.

Negli anni Novanta, in Italia come sul territorio pugliese, hanno cominciato a operare soggetti interamente pubblici o partecipati da Regione, Comuni o Province, impegnati principalmente nel Servizio Idrico Integrato (SII), in ambito sanitario e nel settore dei Trasporti. Contemporaneamente, negli ultimi quindici anni, gli apparati amministrativi locali hanno quasi del tutto eliminato le aziende municipalizzate per trasformarle in Società più funzionali in quanto basate su logiche imprenditoriali.

Attualmente, i principali servizi erogati da questi soggetti riguardano i trasporti (Azienda Mobilità e trasporti Bari servizio SpA, Società Esercizio aeroporti di Puglia SpA), la distribuzione del gas (Azienda Municipale Gas Bari, Amgas Foggia), l'igiene urbana (Amiu Bari SpA, Servizi Ecologici SpA), la distribuzione delle acque (AQP SpA) e alcuni multiservizi (Andria Multiservice SpA, Bari Multiservizi SpA).



**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	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2
		Agenzie regionali	1	2	2	2	2	3	3	4	3	3
		Enti di promozione turistica di livello regionale	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
		Enti per il diritto allo studio universitario	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	Consorzi costituiti e/o partecipati dalle regioni	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
		ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)			1	1	1	1	1	1	1	1
		Consorzi di bonifica	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello regionale	Enti pubblici economici e Aziende regionali	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
		Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	7	7	7	7	7	6	6	6	6	5
		Enti pubblici economici di livello sub-regionale	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Società di capitali a partecipazione regionale per la gestione di pubblici servizi	5	5	5	5	5	5	5	5	5	6
		Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	19	20	21	22	24	26	25	25	25	25
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi		1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Totale complessivo</b>			<b>65</b>	<b>68</b>	<b>70</b>	<b>71</b>	<b>73</b>	<b>76</b>	<b>75</b>	<b>76</b>	<b>75</b>	<b>73</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Per quanto riguarda la spesa totale per macrosettori (cfr. Figura 3.3) dei SPL, la Puglia si caratterizza per la presenza della società Acquedotto Pugliese SpA (AQP) che eroga il 35,4 per cento della spesa totale nel macrosettore Servizio Idrico Integrato e la cui spesa corrente è destinata per oltre i 2/3 all'Acquisto di beni e servizi mentre la restante parte afferisce al personale.

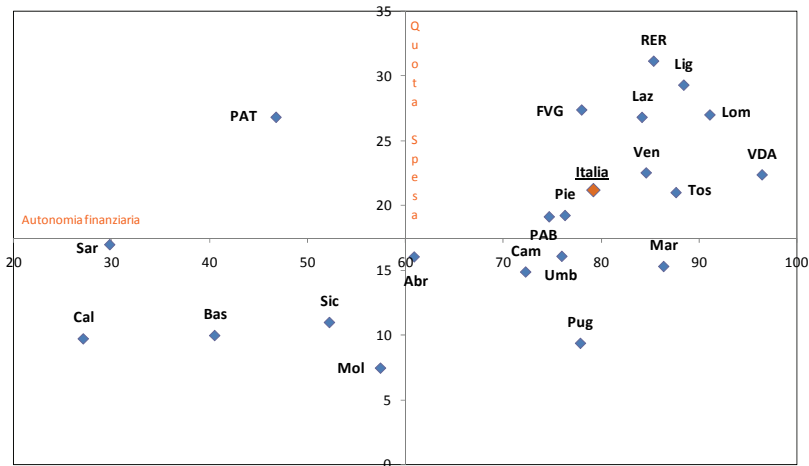
**Figura 3.3 - Spesa totale per macrosettori dei SPL (media 2000-2009; euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**

	euro pro capite costanti				valori percentuali			
	Puglia	Nord	Centro	Sud	Puglia	Nord	Centro	Sud
Amministrazione Generale	0,00	2,33	2,35	0,22	0,0	0,2	0,3	0,1
Servizi Generali	0,00	7,31	0,03	0,01	0,0	0,5	0,0	0,0
Conoscenza, Cultura e Ricerca	11,87	43,15	26,88	22,94	5,2	4,2	3,5	6,0
<b>Servizio Idrico Integrato</b>	<b>81,76</b>	<b>99,46</b>	<b>117,98</b>	<b>61,17</b>	<b>35,4</b>	<b>9,4</b>	<b>14,9</b>	<b>16,0</b>
<b>Gestione dei Rifiuti Urbani</b>	<b>29,60</b>	<b>150,72</b>	<b>99,23</b>	<b>51,95</b>	<b>12,9</b>	<b>13,5</b>	<b>12,9</b>	<b>13,5</b>
Ambiente e gestione del territorio	1,17	25,08	17,40	28,59	0,5	2,5	2,3	7,4
Sanità	2,09	26,88	28,72	7,59	0,9	2,6	3,8	2,0
Politiche sociali	0,11	27,89	2,13	1,45	0,0	2,6	0,3	0,4
Attività produttive e Opere Pubbliche	47,95	158,19	124,14	105,29	21,1	15,2	16,3	27,9
Mobilità	42,87	194,25	184,78	92,04	18,6	18,4	24,2	24,2
Reti infrastrutturali	12,18	345,82	166,42	9,80	5,4	30,9	21,5	2,6
<b>Totale</b>	<b>229,60</b>	<b>1.081,08</b>	<b>770,07</b>	<b>381,04</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Figura 3.4 mette in relazione, per le varie regioni, l'Autonomia finanziaria dei SPL con il peso della spesa di tali Soggetti sul totale del comparto locale. Dalla Figura si evince come la Puglia rappresenti un modello unico. Si caratterizza in parte come le Regioni meridionali (Calabria, Basilicata, Molise e Sicilia) per il peso non elevato della spesa dei SPL sul totale del comparto locale (9,4 per cento contro una media nazionale del 25,7) e dall'altra parte ha un significativo indicatore di autonomia finanziaria (77,9 per cento), come le regioni del Nord (principalmente Piemonte, FVG), e molto prossimo alla media nazionale. Questo indicatore è supportato da volumi crescenti di fatturati aziendali che si contrappongono a una riduzione dei trasferimenti da altre PA.

**Figura 3.4 - Autonomia finanziaria<sup>19</sup> e peso della spesa sul comparto locale<sup>20</sup> dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali)**



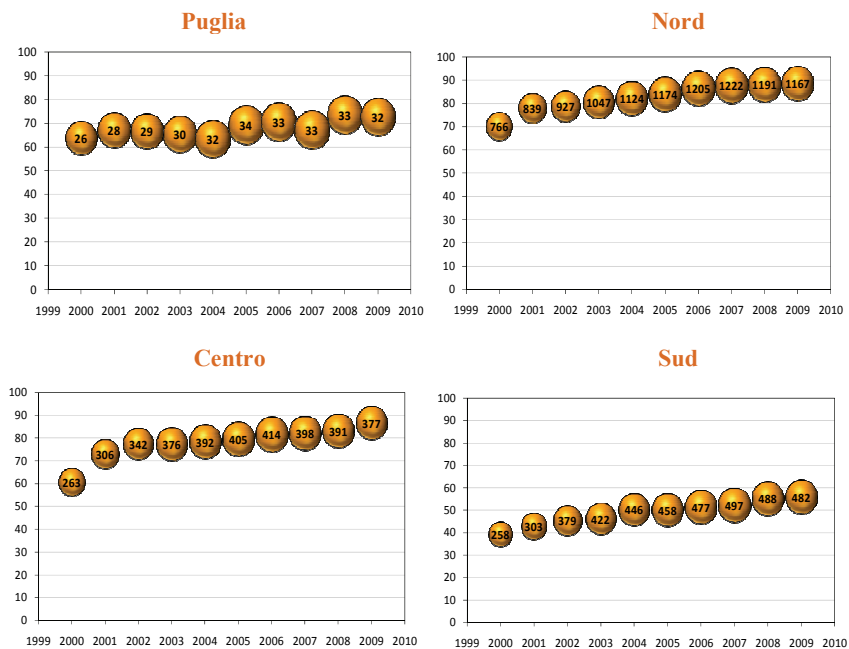
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Al tempo stesso, le riforme di carattere federalista approvate in Italia a partire dal 2000, con il conseguente riordino delle competenze tra Stato e AR, hanno condotto a una razionalizzazione degli organismi sub-regionali istituiti nei decenni precedenti in virtù dell'avvio del processo di dismissione e/o privatizzazione che ha progressivamente interessato i vari comparti della PA (Centrale, Regionale e Locale). Ancora una volta, dalla Figura 3.5 emerge il forte divario in termini di societizzazione tra regioni del Sud e il resto d'Italia. Anche in questo caso la Puglia ha un rapporto tra spesa totale delle società e quella dei SPL intermedio tra Sud e Centro. Nel dettaglio, le Società pugliesi nel 2000 erano 26, che salivano a 34 unità nel 2005, mentre nel 2009, ultimo anno della serie, si attestavano sulle 32 unità. In termini numerici, infine, i SPL della Puglia rappresentano nel 2009 il 6,6 per cento delle Società del Sud e l'1,6 per cento delle Società dell'intero sistema pubblico nazionale.

<sup>19</sup> Calcolata come rapporto tra la Vendita di beni e servizi e la somma dei Trasferimenti dalla PA percepiti dai SPL e del totale della Vendita di beni e servizi.

<sup>20</sup> Calcolato come rapporto tra la spesa dei SPL e quella del comparto locale totale (AR, AL e SPL).

**Figura 3.5 - Evoluzione del processo di Societarizzazione<sup>21</sup> dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali e numero di Società)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

<sup>21</sup> Calcolato come rapporto tra la spesa totale dalle Società e quella dei SPL. Dimensione ed etichetta delle bolle sono determinate dalla numerosità delle Società.

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

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

Il macrosettore Servizio Idrico Integrato è composto dai settori CPT:

- Acqua;
- Fognature e depurazione delle acque.

Il Quadro normativo di settore prevede la seguente normativa:

- R.D.523/1904, Testo unico sulle opere idrauliche;
- R.D.1775/1933, Testo unico sulle acque;
- L.129/1963, Piano regolatore generale degli acquedotti;
- L.349/1986, di istituzione del Ministero dell'Ambiente;
- L.183/1989, relativa alla difesa del suolo che tra l'altro prevede l'istituzione delle Autorità di Bacino e il potenziamento dei Servizi Tecnici Nazionali;
- L.36/1994 (*Legge Galli*), di riforma e riordino del settore risorse idriche;
- L.61/1994, istitutiva dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente;
- D.P.C.M. del 27 gennaio 1994, Principi sull'erogazione dei servizi pubblici;
- D.Lgs.112/1998, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del capo I della L.59/1997;
- D.Lgs.152/1999, Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della Direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della Direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole;
- L.R.28/1999, Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli Enti locali, in attuazione della L.36/1994;
- D.Lgs.258/2000, Disposizioni correttive e integrative del D.Lgs.152/1999, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'art. 1 co. 4, della L.128/1998;
- D.Lgs.267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;
- D.Lgs.152/2006, Norme in materia ambientale, con cui il Legislatore Statale, nel recepire la Direttiva 2000/60/CEE che

istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, ha provveduto al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative in materia ambientale. In tale ambito, alla tutela delle acque dall'inquinamento è stata riservata l'intera Sezione II della Parte III, che ha innovato la precedente normativa dettata dal D.Lgs.152/1999 del quale se ne è disposta la contestuale abrogazione.

La storia del Servizio Idrico in Puglia è strettamente legata alle vicende del ex Ente Acquedotto Pugliese, le cui tappe evolutive vengono illustrate di seguito<sup>22</sup>.

**1868** In seguito alla pubblicazione, da parte della Provincia di Bari, di un bando di concorso per la condotta delle acque nel territorio, vengono presentati diversi progetti. Tra questi c'è quello dell'ingegner Camillo Rosalba, che propone l'adduzione delle acque dalle sorgenti di Caposele, a mezzo di una grande condotta in traforo fino a Conza per superare lo spartiacque del Tirreno, e di un canale lungo la sponda dell'Ofanto verso Andria, per volgere verso Corato, Ruvo, Bitonto e Brindisi. Ma i tempi non sono ancora maturi e il progetto non viene scelto.

**1896** Viene nominata una Commissione per lo studio delle questioni attinenti alle acque potabili e, in particolare, dell'Acquedotto Pugliese. Il Regio Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici – 19 maggio 1896 – è il primo atto ufficiale che vede intervenire lo Stato nella lunghissima lotta per l'approvvigionamento idrico della Puglia. Il deputato Matteo Renato Imbriani, eletto nel collegio di Trani, è l'animatore della battaglia per dissetare la Puglia e per trasformare il problema da urgenza locale a vera e propria necessità nazionale, col motto “acqua e giustizia”.

**1898** Grazie a una legge, viene autorizzata la spesa di 120 mila lire per lo studio di un progetto tecnico di massima per fornire di acqua potabile “Le Puglie”. Con Regio Decreto viene istituito, ad Avellino, un ufficio speciale del Genio civile per lo studio e la compilazione del progetto dell'Acquedotto Pugliese.

**1902** Dalla Commissione scaturisce un Consorzio fra lo Stato e le tre province di Bari, Foggia e Lecce, cui è affidato il compito della “*Costruzione, manutenzione e l'esercizio perpetuo dell'Acquedotto Pugliese che verranno concessi in un unico appalto all'industria privata, mercè gara internazionale fra le ditte riconosciute idonee dal Ministero dei lavori pubblici*”. La legge, nello stabilire il prezzo di vendita dell'acqua, lo contempera al “*grado di importanza di ciascun comune*”.

---

<sup>22</sup> Questa parte del Capitolo è ampiamente estratta dal sito di Acquedotto Pugliese SpA, [www.aqp.it](http://www.aqp.it).

**1903** Viene pubblicato il primo bando, ma la relativa gara va deserta; l'anno successivo viene indetta una seconda gara, a livello internazionale, cui partecipano cinque ditte italiane e altrettante europee. È la "Società anonima italiana Ercole Antico e soci concessionaria dell'Acquedotto Pugliese" però che si aggiudica il lavoro, per un importo di 125 milioni. Il relativo contratto viene sottoscritto nel luglio 1905.

**1906** Viene costituito il primo Consiglio di Amministrazione del Consorzio per l'Acquedotto Pugliese e, alle sorgenti Madonna della Sanità di Caposele, hanno inizio i lavori per lo scavo della grande galleria dell'Appennino e le opere di captazione. Si confermano le intuizioni e i progetti dell'ingegner Rosalba che aveva previsto la possibilità di dissetare la Puglia convogliando le acque di Caposele.

**1914** La Società Ercole Antico e Soci non riesce a tener fede al contratto, che prevedeva la fornitura d'acqua entro il 31 dicembre 1914 per gran parte dei comuni in provincia di Bari e Foggia. La Società invece riesce soltanto a realizzare la grande struttura del Canale Principale e a completare le gallerie di attraversamento dell'Appennino e delle Murge.

**1915** L'acqua arriva a Bari il 24 aprile; nello stesso anno giunge ad altri ventisette comuni della provincia. Nel 1916 ad altri sei comuni e alla città di Taranto. Gli eventi della Prima Guerra Mondiale bloccano, di fatto, il proseguimento dei lavori. Nel tempo i ritardi si accumulano, i debiti aumentano, e lo Stato decide di intervenire annullando la convenzione, subentrando e risolvendo il contratto con la Società in forza di un atto transattivo approvato con il decreto luogotenenziale del 1919.

**1918** L'acqua arriva a Brindisi. Le condizioni dei comuni pugliesi sono facilmente immaginabili: strade, piazze e spazi pubblici sono in terra battuta; l'acqua, nella maggioranza dei casi, esiste solo nelle fontane pubbliche; le fognature sono sconosciute perché esistono solo le fosse provvisorie, i pozzi neri e i carri botte.

**1920** Il R.D.2060/1919, convertito nella L.1365/1920, istituisce con sede a Bari un "Ente Autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'Acquedotto Pugliese" fissandone l'ordinamento. L'Ente ottiene un contributo di 90 milioni e uno di 68 milioni che vanno sotto il titolo di "opere pubbliche straordinarie" a carico del bilancio del Ministero dei Lavori Pubblici. Alle semplici prerogative di costruzione, manutenzione ed esercizio perpetuo dell'Acquedotto Pugliese si aggiungono:

- costruzione delle condutture interne;
- costruzione delle fognature;
- collegamento di edifici pubblici alle condutture d'acqua e fognarie;

- coordinamento dei piani regolatori con le esigenze di costruzione e funzionamento delle condotte d'acqua e fognarie;
- opere di irrigazione;
- costruzione di case popolari e borgate rurali;
- risanamento di quartieri e abitazioni insalubri.

**1924** La Cassa Depositi e Prestiti concede all'Ente la somma di 240,00 milioni di euro per l'ultimazione dei lavori dell'Acquedotto. Inizia l'erogazione dell'acqua nella città di Foggia.

**1926** La fornitura di acqua alla provincia di Foggia viene completata in tredici anni. Il decennio del cosiddetto "completamento generale" delle diramazioni e sub-diramazioni urbane e sub-urbane, è quello che va dal 1931 al 1941. A seguito della completata costruzione del "Grande Sifone Leccese", solo nel 1927 l'acqua riesce ad arrivare nella città di Lecce, ben dodici anni dopo Bari e tre dopo Foggia. Anche i comuni del Gargano settentrionale vedono in esercizio le condotte, come quelli del Salento, negli anni tra il 1931 e il 1939.

**1938** Con il Decreto Legge di agosto vengono affidate all'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese (EAAP) la costruzione e la gestione delle fognature nei comuni serviti dall'acquedotto stesso.

**1939** Tra ritardi e rallentamenti l'opera vede il suo compimento solo alla vigilia della Seconda Guerra Mondiale, con il completamento delle opere terminali di Santa Maria di Leuca. Qui viene realizzata una cascata, poderosa quanto inaspettata, spettacolare e rappresentativa, al fine di celebrare il trionfo della volontà e del sacrificio dell'uomo.

**1942** Il governo affida all'EAAP il completamento e la gestione della rete idrica e fognaria lucana, attivando gli acquedotti dell'Agri, del Basento, del Caramola e alcuni acquedotti comunali minori, entro un anno.

**1949** Con la L.589/1949 (*Legge Tupini*), lo Stato concede ai comuni contribuiti trentacinquennali per l'esecuzione di opere pubbliche e, in particolare, di acquedotti e fognature. Il provvedimento dà un grande impulso alla costruzione e all'ampliamento delle reti, attività per le quali i comuni, previa convenzione, utilizzano come soggetto attuatore, a partire già dalla fase di progettazione, l'EAAP.

**1950** Viene istituita la Cassa per il Mezzogiorno, o meglio la Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse dell'Italia Meridionale (L.646/1950) che si pone come tramite per i finanziamenti da parte dello Stato a favore dell'EAAP.

**1963** La L.29/1963 denominata "Piano Regolatore Generale" delega al governo il compito di emanare le relative norme di attuazione, stabilisce che tutto il territorio dello Stato venga sottoposto a indagine previsionale circa i



fabbisogni e i costi delle reti idriche e di smaltimento dei liquami organici per il cinquantennio che va dal 1963 al 2013.

**1967** Viene emanato un decreto contenente il Piano Regolatore Generale degli Acquedotti d'Italia. Si fissano le fonti necessarie da riservare al soddisfacimento dei fabbisogni delle popolazioni servite. Per la Puglia, si prevede l'utilizzo delle acque superficiali invasate dal Pertusillo, dal Fortore, dal Sinni, dal Locone, di Conza, di Atella e del Temete che non vengono però mai incanalate.

**1972** In coincidenza con l'emergenza conseguente all'epidemia di colera, viene avviato un complesso programma di costruzione di nuovi impianti di depurazione diffusi nell'intera regione. Significativi sono quelli a servizio della città di Bari che, in esercizio alla fine degli anni Settanta, consentono al capoluogo pugliese di porsi all'avanguardia nel settore, tra le grandi città italiane.

**1974** Viene avviato all'esercizio il primo lotto dell'acquedotto del Pertusillo che, per la sua lunghezza complessiva di 383 km e per la portata addotta (circa 4 mc al secondo), diventa il più importante acquedotto in pressione d'Italia. Esso è a servizio di un ampio territorio che serve le province di Bari, Taranto e Lecce. È avviato all'esercizio anche l'acquedotto del Fortore che, con una portata di circa 1.700 litri al secondo, risolve i problemi di approvvigionamento idrico della Capitanata.

**1986** A febbraio entra in esercizio l'impianto di potabilizzazione delle acque del fiume Sinni in agro di Laterza che, con una capacità di trattamento di 6 mc al secondo, è uno dei più grandi d'Europa. A novembre entra in funzione l'impianto di potabilizzazione del Calastra.

**1999** A maggio viene pubblicato sulla G.U. il decreto legislativo che sancisce la trasformazione dell'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in Società per azioni. D'ora in poi si chiamerà Acquedotto Pugliese SpA. Azionista unico è il Ministero del Tesoro. Tale passaggio è stato indispensabile per garantire al più importante acquedotto d'Europa il conseguimento di un'efficienza capace di portarlo a misurarsi con realtà analoghe. La trasformazione consente la valorizzazione delle singole professionalità, il consolidamento delle risorse economiche e finanziarie, la modernizzazione delle infrastrutture e l'introduzione di nuove tecnologie. La trasformazione dell'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in Società per Azioni è stata possibile grazie a una profonda azione di risanamento dei conti, a un rapido adeguamento del processo agli standard industriali e a un significativo recupero di efficienza ed economicità aziendale.

**2001** A settembre del 2001, viene costituita la società Acquedotto Pugliese Potabilizzazione Srl (AQPPOT) allo scopo di internalizzare l'attività strategica di potabilizzazione e trattamento dell'acqua.

**2002** Con la Legge Finanziaria viene disposta la cessione gratuita dell'intero pacchetto azionario dell'Acquedotto Pugliese SpA, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, alle Regioni Puglia e Basilicata. La norma è innovativa in quanto riconosce, per la prima volta nella storia repubblicana, un principio di devoluzione a favore delle Regioni. Nel mese di gennaio il Ministero dell'Economia assegna alle Regioni Puglia e Basilicata l'intero capitale della società in base alla popolazione residente: l'87,0 per cento viene assegnato alla Puglia e il 13,0 per cento alla Basilicata. Il 30 settembre viene sottoscritta, ai sensi della L.36/1994 la Convenzione con la quale viene affidato all'AQP la gestione del SII per la Puglia fino al 31 dicembre 2018. A dicembre viene costituita l'Autorità d'Ambito Territoriale per la Puglia (AATO Puglia).

**2003** Prende avvio la gestione del SII per l'ATO Puglia e introdotta la nuova disciplina tariffaria ai sensi della L.36/1994. In previsione del trasferimento della gestione del servizio all'Acquedotto Lucano SpA, viene avviata la gestione provvisoria per la Basilicata.

**2004** Il 30 aprile 2004 viene sottoscritto l'accordo per il trasferimento della gestione del SII per la Basilicata dall'AQP all'Acquedotto Lucano.

**2005** Un compito storico attende il nuovo *management* dell'AQP: rilanciare l'AQP nel suo ruolo di protagonista nei processi di sviluppo del Sud in generale e della Puglia in particolare; avviare un importante piano di investimenti per la realizzazione di opere strategiche per il Servizio Idrico interregionale; procedere a una revisione del gruppo che permetta di affrontare le nuove sfide del terzo millennio con rinnovata fiducia.

**2007** A settembre viene presentato il Piano Industriale 2007-2010 che prevede importanti investimenti per il potenziamento delle capacità di produzione, trasporto e accumulo della risorsa idrica e per l'adeguamento degli impianti di depurazione dei reflui. Viene avviato un rilevante progetto straordinario di ricerca delle perdite e di risanamento delle reti.

**2008** Un innovativo sistema telematico di controllo delle reti fino agli snodi provinciali viene messo in esercizio. Il dispositivo consente un utilizzo più razionale della risorsa. A maggio, AQP consegue a Bologna il Premio Nazionale Pianeta Acqua per le attività in corso sul risparmio dell'acqua.

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

Con il D.Lgs.152/1999, alla Regione vengono assegnate competenze tali da farle rivestire un ruolo da protagonista nelle politiche di tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica.

La L.183/1989 aveva arricchito il quadro istituzionale con la creazione delle Autorità di Bacino alle quali erano attribuite le finalità di *“assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale e la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi”*<sup>23</sup>.

Le Leggi Regionali, attuative della *Legge Galli*, coinvolgono i Comuni organizzati a livello consorziato e fissano i limiti geografici degli Ambiti Territoriali Ottimali finalizzati principalmente alla riorganizzazione su base locale del Servizio Idrico Integrato. Agli ATO è demandata: la determinazione quantitativa dei consumi; la pianificazione degli interventi per il risanamento delle perdite; la diffusione di metodi e apparecchiature per il risparmio negli usi domestici, industriali, agricoli e del settore terziario; la realizzazione di reti duali e di sistemi per il riutilizzo delle acque reflue.

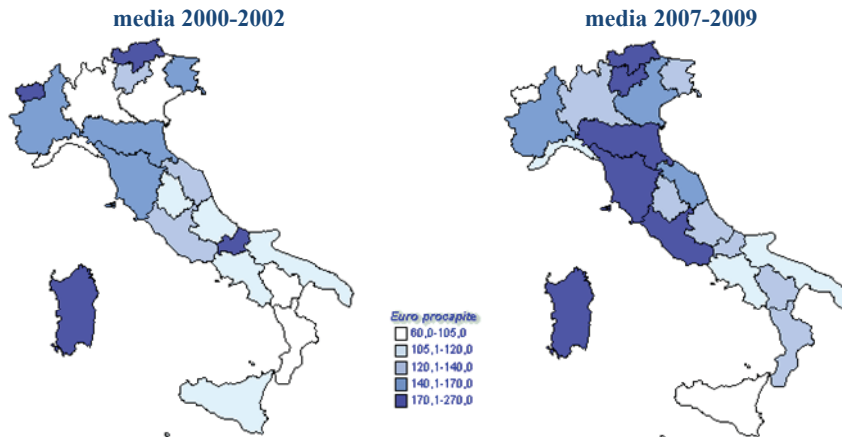
L’Ambito più popoloso è l’ATO Unico Puglia, con oltre 4 milioni di abitanti ricadenti nel proprio territorio, mentre quello più piccolo è l’ATO Valle del Chiampo in Veneto con poco più di 50.000 abitanti. L’istituzione degli ATO ha consentito una razionalizzazione della gestione dei servizi idrici, precedentemente affidata a una molteplicità di gestori, circa 7.800 soggetti, diversi per natura, dimensioni e organizzazione. Una delle prime attività assegnate agli ATO è la realizzazione delle ricognizioni delle opere idriche esistenti.

La Figura 5.1 mostra come, in Puglia, la spesa dei SPL per il SII, negli anni oggetto di analisi, ha valori medi pro capite che rientrano nella seconda fascia (105,1-120,0 euro pro capite). A tutto il 2009 la Puglia, pur detenendo il più grande ATO d’Italia, è tra le 5 regioni che spendono meno in questo settore.

---

<sup>23</sup> Cfr. art.1 co.1 L.183/1989, pubblicata sulla G.U.120 del 25 maggio 1989.

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

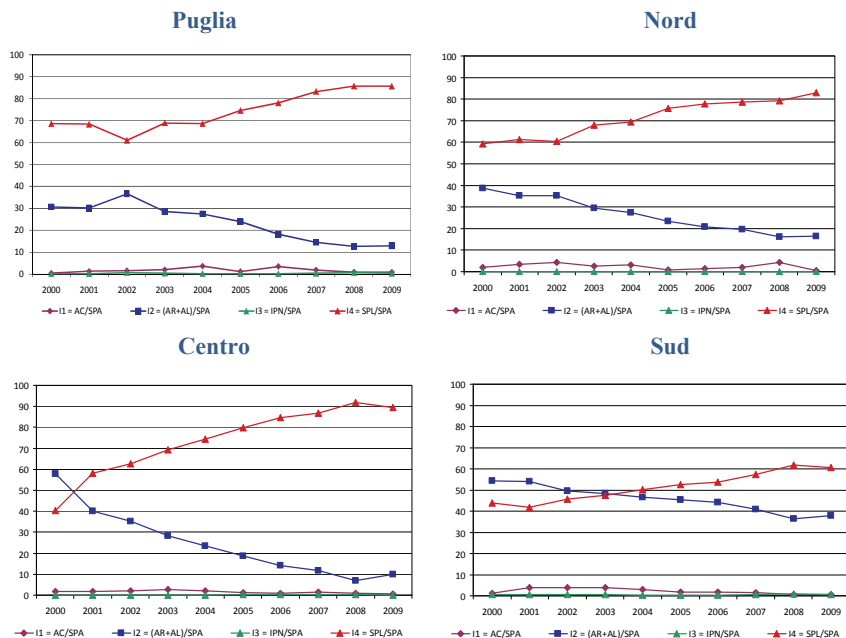


*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

La Figura 5.2 evidenzia in Puglia un forte processo di decentramento nel SII, indicato da valori percentuali dell'indice  $I_4$ , relativo ai SPL, più elevati rispetto a quasi tutte le aree di riferimento (nel 2009 è oltre l'85 per cento) e che si accompagnano a quote decrescenti dell'indice  $I_2$ , che dal 30,7 per cento del 2000 giungono al 12,9 nel 2009, sottolineando la responsabilizzazione e autonomia della società di gestione del Servizio. Ciò è conseguenza della trasformazione dell'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in Società per Azioni, avvenuta nel 1999. Le AC e le IPN svolgono invece ruoli marginali in questo ambito, dimostrata da una quota degli indici  $I_1$  e  $I_3$  che mediamente non supera il 3 per cento.

Per il Sud, invece, si registra una situazione bilanciata e speculare tra AR e AL da un lato e SPL dall'altro: solo dopo il 2003 l'indicatore di decentramento volge a favore dei SPL, fortemente influenzato dal peso che anche sull'intera area meridionale detengono le vicende della società Acquedotto Pugliese.

**Figura 5.2 - Indicatori di decentramento per il Servizio Idrico Integrato (anni 2000-2009; valori percentuali)<sup>24</sup>**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

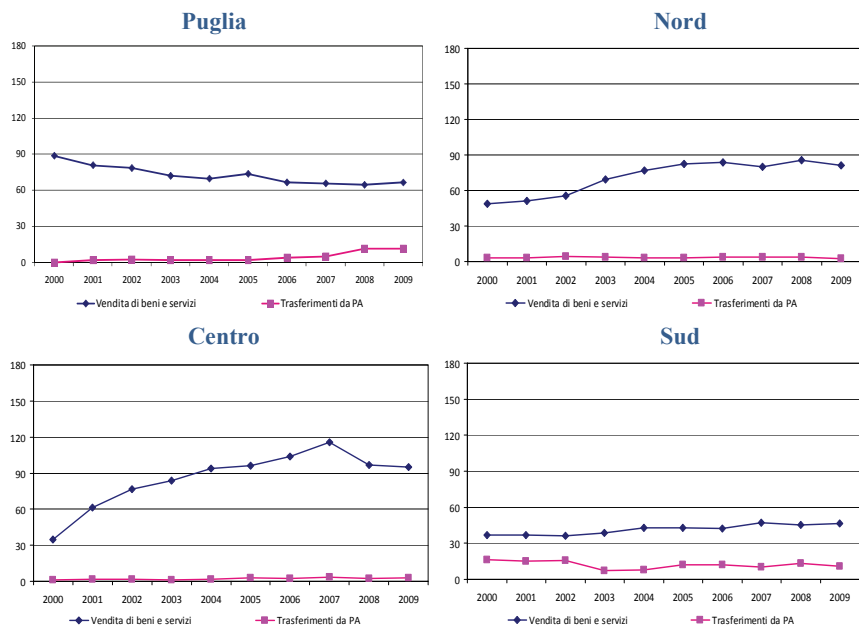
La Figura 5.3 sintetizza per i SPL gestori del SII gli andamenti della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA. L'evoluzione della Vendita di beni e servizi nel periodo considerato assume andamenti crescenti nelle diverse aree del Paese e non in Puglia.

I Trasferimenti, invece, risultano in Puglia meno rilevanti per la loro dimensione economica, come anche al Centro e al Nord, mentre permane una loro rilevanza al Sud (mediamente 12,10 euro pro capite per anno).

<sup>24</sup> Sono stati individuati i seguenti indicatori di decentramento:

- $I_1 = AC/SPA$ , definito come il rapporto percentuale tra la spesa totale del livello di governo Amministrazioni Centrali e la spesa totale del Settore Pubblico Allargato;
- $I_2 = (AR+AL)/SPA$ , quota percentuale della spesa totale dei livelli di governo Regionali e Locali rispetto alla spesa del SPA;
- $I_3 = IPN/SPA$ , definito come rapporto percentuale tra la spesa delle Imprese Pubbliche Nazionali e quella del SPA;
- $I_4 = SPL/SPA$ , definito come rapporto percentuale della spesa totale dei Soggetti Pubblici Locali su quella del SPA.

**Figura 5.3 - SPL - Evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA nel Servizio Idrico Integrato<sup>25</sup> (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'andamento dei volumi di vendita dei SPL pugliesi è, di fatto, sovrapponibile ai dati economici di bilancio di AQP SpA. Questi ultimi risentono di diverse circostanze:

- il valore del 2006 risente di una diversa aggregazione dei dati di bilancio;
- dal 2007 al 2008 il dato si assesta su un valore pressoché costante, atteso il blocco della tariffa del SII da parte dell'AATO Puglia;
- nel 2009 si riscontra un leggero incremento legato all'aggiornamento della tariffa stessa.

I lievi scostamenti che si riscontrano tra l'andamento dei dati di bilancio AQP e quello dei volumi di Vendita dei SPL pugliesi sono determinati dalla sussistenza di gestioni dirette di alcuni Comuni (circa 15) che

<sup>25</sup> La Banca dati CPT non dispone della distribuzione settoriale delle entrate. Al fine di evidenziare quanto le aziende operanti nel settore si finanzino con fondi propri e quanto con Trasferimenti provenienti dalla PA, è stato necessario ricostruire le entrate del settore tramite una stima *ad hoc*, ipotizzando che, per i SPL, la distribuzione settoriale delle entrate segua quella della spesa non consolidata erogata dagli enti.

detengono ancora oggi il servizio e parzialmente dall'andamento della crescita della popolazione.

Da una prima lettura degli indicatori di struttura 2008 del Servizio Idrico Integrato (cfr. Figura 5.4), emerge che in Puglia vi è un prelievo di acqua più contenuto se confrontato con le altre aree: 51,4 mc per abitante, contro 151,7 del Sud e 152,2 dell'Italia. Ulteriori differenze si riscontrano quando si misura l'acqua potabilizzata: 23,3 mc per abitante, rispetto ai 50,4 del Sud e ai 49,1 dell'Italia. In merito, deve considerarsi che il sistema di aggregazione dei dati di fonte ISTAT potrebbe essere influenzato dalla circostanza che le principali fonti di approvvigionamento non sono ubicate nel territorio regionale.

Il rapporto tra acqua potabilizzata e acqua prelevata, in Puglia in termini percentuali, è pari al 45,2 per cento, nettamente più elevato rispetto al Sud (33,2 per cento) e all'Italia (32,2 per cento).

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

		Puglia	Sud	Centro-Nord	Italia
Approvvigionamento idrico-potabile	Acqua potabilizzata (mc per abitante)	23,3	50,4	48,4	49,1
	Acqua prelevata (mc per abitante)	51,4	151,7	152,5	152,2
	Acqua potabilizzata/acqua prelevata (%)	45,2	33,2	31,7	32,2
Indicatori Obiettivi di Servizio	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (%)	53,4	60,3	71,9	67,9
	Quota di abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario (%)	58,6	53,1	58,4	56,5
Fognatura - Popolazione con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria (%)		57,0	50,6	49,3	49,8

Fonte: ISTAT-SIA

Per quanto riguarda gli indicatori degli Obiettivi di Servizio (OdS)<sup>26</sup>, la Puglia si pone in termini di percentuale di *Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale* con un valore superiore del 53,4 per cento), valore migliorato rispetto alle rilevazioni del 2005 (in cui era del 52,7 per cento), ma ancora distante dal *target* al 2013 posto al 75,0 per cento.

Le regioni del Sud che hanno colmato maggiormente la distanza tra il proprio indicatore e il *target* nazionale sono Basilicata e Calabria e potrebbero agevolmente centrare l'obiettivo 2013 in quanto i loro valori nel 2008 sono pari a circa il 67 per cento.

<sup>26</sup> Le informazioni sugli Indicatori degli OdS riportate nella Figura 5.4 sono state integrate con quanto pubblicato sul sito [www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/servizio\\_idrico.asp](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/servizio_idrico.asp).

Per ridurre questo *gap*, l'AQP ha intrapreso alcuni progetti, con alla base investimenti consistenti, finalizzati a ridurre le perdite fisiche e amministrative in tutti i Comuni serviti. Nella fattispecie, si sta concludendo un progetto che riguarda 148 Comuni pugliesi dove sono state risanate le reti, ricercando e riducendo le perdite. Sono stati fatti investimenti in sistemi di telecontrollo per individuare le perdite e per non disperdere lo sfioro dei serbatoi. È in fase di lancio, invece, una nuova gara d'appalto per lavori di risanamento reti in quei Comuni non interessati dal precedente progetto.

Per quanto riguarda le perdite amministrative, AQP ha già sostituito 350.000 contatori obsoleti e ha in programma di sostituirne altri 320.000 nei prossimi anni. L'obiettivo finale è quello di limitare l'obsolescenza dei contatori a 15 anni, in quanto con il passare degli anni diventano approssimativi nel segnare le quantità erogate.

In Puglia, l'indicatore *Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario* si assesta nel 2008 al 58,6 per cento, distante dal *target* nazionale 2013 pari al 70,0 per cento. La regione del Sud più vicina al *target* è il Molise con circa 65 punti. In media, anche l'aggregato Centro-Nord è equidistante rispetto alla Puglia dall'obiettivo 2013. Per la maggior parte delle regioni d'Italia la distanza da colmare rispetto al *target* è ancora ampia, oltre 10 punti percentuali entro il 2013<sup>27</sup>.

Per quanto riguarda il dato di esercizio 2008 fornito da AQP, in Puglia circa il 95 per cento della popolazione residente è servita da depurazione, mentre la media italiana è di appena il 50 per cento.

Un ulteriore indicatore sulla gestione del SII in Puglia è riportato nella Figura 5.5, da cui si evince che, pur in presenza di livelli di spesa corrente più contenuti rispetto a tante altre regioni, la Puglia ha una quota di popolazione servita da depurazione superiore alla media Italiana.

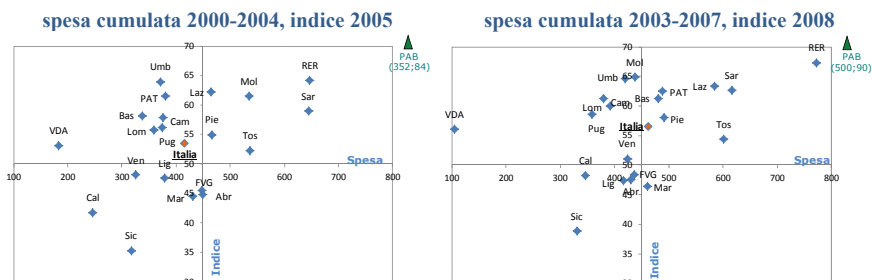
Si nota, inoltre, che tra il primo e il secondo periodo di riferimento si registra per la regione, in controtendenza con la media delle regioni italiane, una contrazione della spesa corrente che si accompagna comunque a un aumento della quota di popolazione servita, suggerendo una maggiore efficienza del servizio.

---

<sup>27</sup> È comunque opportuno segnalare che l'indicatore statistico S.11, calcolato come rapporto tra il carico medio annuale in ingresso ai depuratori e gli abitanti equivalenti totali urbani della regione, viene determinato con la metodologia di calcolo sviluppata dal Ministero dell'Ambiente e con il supporto dell'ISTAT, che ipotizza la contemporaneità di tutti i massimi carichi afferenti possibili. Tale metodologia porta l'ISTAT a quantificare gli AETU della Puglia in 6.899.587, a fronte dei 4.686.849 della D.G.R.25/2006, successivamente riquantificati in 6.236.000 nel Piano di Tutela delle Acque approvato con D.G.R.883/2007.



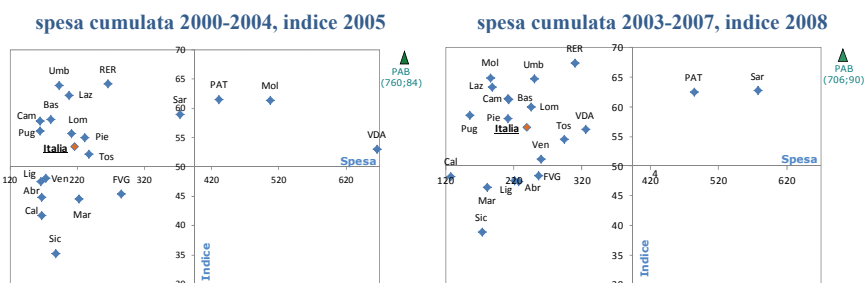
**Figura 5.5 - Relazione tra la spesa corrente per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione<sup>28</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Anche rispetto alla spesa in conto capitale (cfr. Figura 5.6), nel settore oggetto di analisi, dato il valore dell'indicatore superiore alla media italiana, si registrano livelli di spesa di gran lunga inferiori a quanto mediamente erogato in Italia con una leggera diminuzione tra il primo e il secondo periodo di riferimento.

**Figura 5.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione<sup>29</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**



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

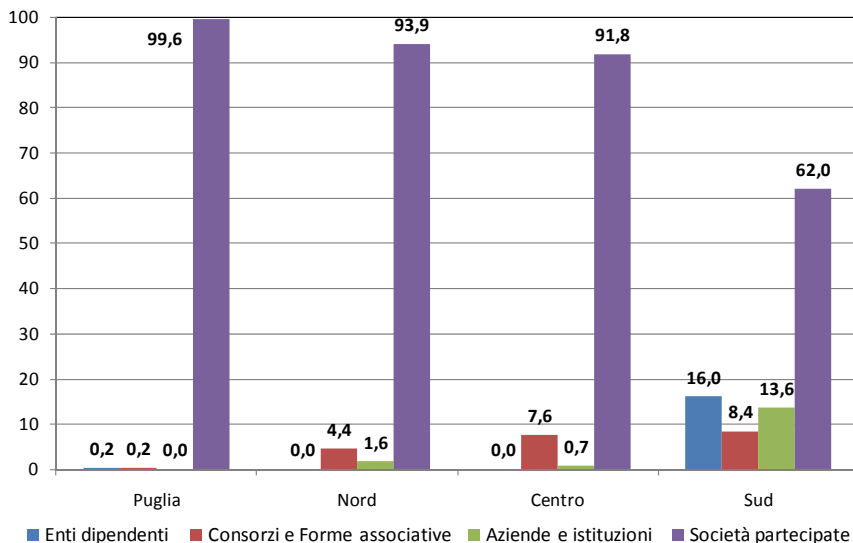
Rispetto alla distribuzione della spesa totale per categoria di enti appartenenti ai SPL (cfr. Figura 5.7) è evidente una concentrazione in

<sup>28</sup> Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione.

<sup>29</sup> Cfr. nota alla Figura 5.5.

direzione delle Società partecipate. Una minima parte è imputabile agli Enti dipendenti e Consorzi e forme associative.

**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

Secondo i dati rilevati, dal 2006 in Puglia operano 3 soggetti nel SII, uno per ciascun sottotipo di Ente (cfr. Figura 5.8). Queste organizzazioni sono molto diverse tra loro sia in termini di organizzazione che di missione aziendale: le prime due categorie si occupano di programmazione, controllo e tutela, mentre la società eroga direttamente il servizio.

**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
Enti dipendenti	Enti dipendenti di livello regionale	Enti e istituti regionali						1	1	1	1	1
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)			1	1	1	1	1	1	1	1
Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Totale complessivo</b>			<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'Autorità d'Ambito Territoriale per la Puglia, ad esempio, è un soggetto espressione della comunità delle Amministrazioni Locali della Puglia

proprietarie delle reti idriche. L'organismo, previsto nella citata *Legge Galli*, svolge le funzioni di indirizzo e controllo sull'attività espletata dall'AQP in qualità di gestore del servizio.

## 6. I principali gestori del servizio nella Regione

Dalla Figura 6.1 è evidente la netta concentrazione in termini di Spesa totale del gestore Acquedotto Pugliese. Si può ribadire che il servizio del Servizio Idrico Integrato (comprensivo dei servizi di distribuzione idrica, fognatura e depurazione) è totalmente erogato, gestito e condizionato dalle *policy* aziendali della società summenzionata.

La società AQP ha speso negli ultimi due anni censiti oltre 100,00 euro per abitante, a fronte di valori minimi degli altri SPL.

Nel seguito del capitolo si cercheranno quindi di delineare le caratteristiche principali dei tre soggetti gestori del Servizio.

**Figura 6.1 - Spesa totale dei principali gestori del servizio nella Regione (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)<sup>30</sup>**

Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Autorità di Bacino della Puglia						0,16	0,27	0,32	0,83	0,81
ATO Puglia			0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,23	0,19	0,16
Acquedotto Pugliese SpA	74,80	73,52	74,36	70,74	67,00	74,34	81,24	89,41	107,35	100,86
<b>Totale</b>	<b>74,80</b>	<b>73,52</b>	<b>74,56</b>	<b>70,93</b>	<b>67,19</b>	<b>74,70</b>	<b>81,70</b>	<b>89,96</b>	<b>108,37</b>	<b>101,83</b>
<i>Percentuale sul totale Servizio Idrico Integrato</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

### Acquedotto Pugliese SpA<sup>31</sup>

Società per Azioni a capitale sociale pubblico con partecipazione della Regione Puglia per l'87,1 per cento e della Regione Basilicata per il restante 12,9 per cento. Svolge attività di gestione del SII nell'ATO Puglia.

L'Acquedotto Pugliese nasce nel 1919, come già detto nel Capitolo 4, per garantire il fabbisogno alimentare di acqua, come diritto di tutti gli uomini, e per porre fine alla secolare mancanza d'acqua pugliese. Da allora, l'Acquedotto ha continuato a espandersi, fino a diventare tra i più importanti del mondo.

Dal bilancio consuntivo relativo al 2009, i principali capitoli di spesa dell'Acquedotto Pugliese risultano: l'acquisto di beni e servizi per circa 237 milioni di euro; circa 71 milioni di euro per salari e stipendi al netto del trattamento di fine rapporto; circa 160 milioni di euro per investimenti, tra i quali spicca l'acquisto di beni mobili e attrezzature varie.

L'AQP gestisce il SII nel rispetto dei principi generali previsti dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994

<sup>30</sup> I gestori elencati in tabella coprono la spesa dell'intero settore.

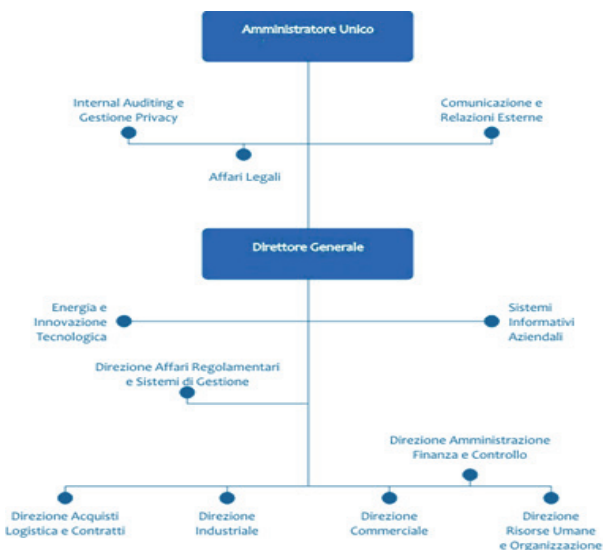
<sup>31</sup> Le informazioni riportate di seguito sono ampiamente tratte dal sito della Società [www.aqp.it](http://www.aqp.it).

“Principi sull’erogazione dei servizi pubblici” salvo deficienze del sistema infrastrutturale non riconducibili alla gestione.

Principi fondamentali per AQP sono:

- eguaglianza ed imparzialità;
- continuità;
- partecipazione;
- cortesia;
- efficienza ed efficacia;
- chiarezza e comprensibilità.

Nel 2009 l’Organigramma di I livello della Società era così composto:



I servizi offerti dalla Acquedotto Pugliese sono molteplici:

- Distribuzione idrica: la Società somministra il servizio di distribuzione idrica per usi civili nei territori dei Comuni serviti nei limiti della disponibilità idriche e compatibilmente con la possibilità di derivazione dalle reti gestite e in esercizio. Il servizio è subordinato alla realizzazione delle opere di allacciamento necessarie.
- Fognatura: la Società somministra il servizio di fognatura nei territori dei Comuni serviti nei limiti delle capacità di ricezione delle reti gestite e in esercizio e compatibilmente al sistema fognante-depurativo. Il servizio è subordinato alla realizzazione delle opere di allacciamento necessarie. La Società provvede a

effettuare, sulla base di specifici programmi, controlli sugli scarichi degli insediamenti allacciati alla pubblica fognatura.

- Depurazione: la Società somministra il servizio di depurazione nei territori dei Comuni serviti nei limiti delle capacità di ricezione dell'impianto gestito e in esercizio compatibilmente con il rispetto dei limiti allo scarico dello stesso impianto. Le acque depurate vengono restituite all'ambiente in un recipiente naturale denominato "recapito finale" che, a seconda delle tipologie è rappresentato dal:

- mare, al quale i reflui pervengono con o senza condotta sottomarina;
- corpo idrico superficiale, quale canali naturali, gravine, canali di bonifica;
- suolo, in apposite aree confinate denominate "campi di spandimento" dalle quali il refluo depurato percola nel terreno che, con la propria azione (filtrazione naturale), depura ulteriormente il liquame;
- sottosuolo, attraverso voragini naturali, in genere di limitata profondità rispetto al piano campagna, o attraverso pozzi trivellati. In accordo con quanto previsto dal D.Lgs.152/1999 e sue modifiche e integrazioni, il recapito nel sottosuolo è da considerarsi temporaneo in attesa dell'adeguamento degli impianti e delle relative opere di scarico. Tutte le acque depurate vengono periodicamente controllate nel rispetto delle norme vigenti prima di essere restituite all'ambiente.

Compatibilmente con le capacità residue degli impianti di depurazione la Società fornisce anche, in conformità all'art. 36 del D.Lgs.152/1999, il servizio di trattamento delle acque reflue rivenienti dagli insediamenti non allacciati alla pubblica fognatura che vengono conferite a mezzo di autobotti presso gli impianti di depurazione.

#### ATO Puglia<sup>32</sup>

Già istituito dalla L.36/1994 (Disposizioni in materia di risorse idriche), in applicazione della L.R.8/2007 e dell'art. 148 co. 1, D.Lgs.152/2006 (Testo Unico Ambientale), tra i Comuni della Regione Puglia e le Province, è costituito il Consorzio obbligatorio ai sensi dell'art. 31 del

---

<sup>32</sup> Le informazioni riportate di seguito sono ampiamente tratte dal sito della ATO Puglia [www.aatopuglia.it](http://www.aatopuglia.it).

D.Lgs.267/2000, denominato “Autorità d’Ambito per la gestione del servizio idrico integrato della Regione Puglia (ATO Puglia)”.

Il Consorzio è costituito a tempo indeterminato, in considerazione delle funzioni istituzionali delegate e permanendo il vincolo obbligatorio imposto dalla legge. Il Consorzio ha lo scopo di organizzare il SII nell’ambito dell’ATO Puglia, quale risulta delimitato dalla L.R.28/1999, e di provvedere alla programmazione e al controllo della gestione del servizio.

Per la realizzazione degli scopi di cui al primo comma il Consorzio può provvedere all’esercizio di attività in settori complementari, affini o strumentali all’espletamento dei propri compiti, ivi compresa l’organizzazione di seminari, corsi di formazione e convegni presso il territorio di riferimento al fine di diffondere maggiormente la cultura della sana gestione dell’acqua presso cittadini ed Enti locali.

All’Autorità di Ambito spetta:

- la gestione unitaria, all’interno dell’ATO, del SII sulla base di criteri di efficienza ed economicità e con il vincolo della reciprocità di impegni;
- la determinazione dei livelli e degli *standard* di qualità e di consumo omogenei e adeguati nell’organizzazione ed erogazione del SII;
- la protezione e l’utilizzo ottimale e compatibile delle risorse idriche a uso idropotabile in attuazione del D.Lgs.151/2006;
- l’unitarietà del regime tariffario nell’ATO della qualità delle risorse e del servizio fornito;
- l’aggiornamento e l’attuazione del programma di investimenti per l’estensione, la razionalizzazione e la qualificazione dei servizi, privilegiando le azioni finalizzate al risparmio idrico e al riutilizzo delle acque reflue.

In questo quadro agli Enti locali consorziati, in attuazione di quanto previsto dalla normativa in materia, compete:

- la scelta delle forme del SII;
- l’affidamento della gestione del SII;
- la ricognizione delle opere attinenti il SII, l’approvazione e l’aggiornamento del programma degli interventi del piano finanziario e del modello gestionale e organizzativo;
- la determinazione della tariffa del Servizio in attuazione e con le modalità di cui agli artt. 154 e 155 del D.Lgs.152/2006;
- l’attività di controllo e la vigilanza sui servizi di gestione, con particolare riferimento alla verifica dei livelli e degli *standard* prestabiliti mediante convenzione *ad hoc* stipulata con il soggetto gestore e nella connessa carta dei servizi.

Sono organi dell'ATO:

- il Presidente;
- l'Assemblea di ambito;
- il Comitato esecutivo;
- i Comuni appartenenti.

La convenzione di cooperazione regolante i rapporti fra gli Enti locali dell'ATO Puglia prevede espressamente, all'art. 12, che l'Autorità d'Ambito si avvalga del Nucleo Tecnico Operativo per lo svolgimento delle funzioni operative nonché per le attività di controllo e vigilanza sulla gestione del SII. Il Nucleo Operativo, di concerto e dove necessario con il supporto degli uffici e delle strutture della Regione Puglia e tutti i soggetti preposti alla cura, tutela, salvaguardia, monitoraggio dell'ambiente e alla tutela dei cittadini, svolge i seguenti compiti:

- svolge una funzione informativa, di ausilio e supporto tecnico a servizio di tutti gli Enti locali convenzionati;
- svolge le funzioni di controllo generale della qualità del servizio idrico con particolare riferimento al rispetto delle disposizioni del D.P.R.236/1998 e dal D.Lgs.152/1999;
- esercita le attività di vigilanza sul rispetto della convenzione da parte dei soggetti gestori del SII;
- promuove l'adozione, da parte dei soggetti gestori del SII, di modelli gestionali e sistemi informativi compatibili e atti a fornire dati fra loro integrabili;
- elabora i dati e i risultati dell'istituenda rete di telecontrollo, organizzati in banche dati al fine di valutare le condotte gestionali;
- effettua controlli economici e gestionali sull'attività del soggetto gestore verificando l'attuazione dei programmi di intervento e le modalità di applicazione della tariffa;
- predisporre, anche tenuto conto delle richieste degli Enti locali convenzionati, proposte tecniche per l'aggiornamento dei programmi di intervento e il loro adeguamento alla programmazione regionale.

Il Nucleo Tecnico Operativo è diretto da un responsabile che provvede, sulla base delle risorse finanziarie assegnate, a organizzarne il funzionamento. La segreteria tecnico-operativa, oltre che dal dirigente responsabile, è costituita da un dirigente per la pianificazione e dal dirigente per il controllo.



### Autorità di Bacino della Puglia<sup>33</sup>

La Regione Puglia istituisce, con L.R.19/2002, in attuazione della L.183/1989 e successive modificazioni e secondo la previsione dell'art. 2 co. 1, della L.267/1998, un'unica Autorità di Bacino (Autorità di Bacino della Puglia), con sede a Bari, con competenza sia sui sistemi idrografici regionali, così come definiti dalla D.C.R.109/1991, che sul bacino idrografico interregionale Ofanto.

L'Autorità di Bacino ispira la propria azione ai principi della leale cooperazione con le regioni limitrofe e con gli Enti locali operanti sul territorio, agisce in conformità agli obiettivi della L.183/1989 e in particolare persegue il governo unitario e integrato dei bacini idrografici e delle risorse a essi collegate, indirizza, coordina e controlla le attività conoscitive di pianificazione, di programmazione e di attuazione per i singoli bacini idrografici regionali e per quello interregionale del fiume Ofanto.

L'Autorità di Bacino della Puglia è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e dispone di autonomia organizzativa, amministrativa, tecnica, giuridica e contabile.

All'Autorità di Bacino, per il suo funzionamento e per quanto non previsto nella presente legge, si applicano le norme della Regione Puglia.

Sono organi dell'Autorità di Bacino:

- il Comitato istituzionale;
- il Comitato tecnico;
- il Segretario generale;
- la Segreteria tecnica operativa.

Il Comitato istituzionale è composto:

- dal Presidente della Regione Puglia, che lo presiede, o suo delegato;
- dal Presidente della Regione Basilicata, o suo delegato;
- dal Presidente della Regione Campania, o suo delegato;
- dai Presidenti delle province interessate (Bari, Brindisi, Lecce, Foggia, Taranto, Avellino, Potenza), ovvero da loro delegati;
- dagli Assessorati regionali all'ambiente, urbanistica e agricoltura e foreste delle Regioni Puglia, Basilicata e Campania, in relazione agli argomenti iscritti all'ordine del giorno.

I Piani di bacino hanno valore di piani territoriali di settore e costituiscono lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale

---

<sup>33</sup> Le informazioni riportate di seguito sono ampiamente tratte dal sito della Autorità di Bacino della Puglia ([www.adb.puglia.it](http://www.adb.puglia.it)) e dalla L.R.19/2002.

sono pianificate e programmate le azioni e le norme finalizzate alla conservazione, alla difesa, alla valorizzazione e alla corretta utilizzazione del suolo e delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche e ambientali dei territori interessati. Pertanto essi rappresentano il quadro di riferimento a cui devono adeguarsi e riferirsi tutti i provvedimenti autorizzativi e concessori inerenti gli interventi comunque riguardanti ciascun bacino.

I piani di bacino inerenti i singoli bacini idrografici, regionale e interregionale, devono confrontarsi e concertarsi con i programmi regionali e sub-regionali di sviluppo economico e di uso del suolo e delle acque.

Le quote di partecipazione alle spese di funzionamento dell'Autorità di Bacino regionale sono le seguenti:

- Regione Puglia 93 per cento;
- Regione Basilicata 5 per cento;
- Regione Campania 2 per cento.

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

L'allegato VI della Comunicazione della CE, relativamente al tema del Servizio Idrico Integrato dà alcuni suggerimenti, ricordando che gli obiettivi della direttiva quadro sulle acque impone di raggiungere una buona qualità per tutte le acque, optando per una gestione globale di ciascun bacino idrografico e dell'area su cui insiste. Per quanto riguarda le ripercussioni sull'ambiente urbano, se tutti i corpi idrici presentassero un buono stato di qualità così come previsto per gennaio 2016, sarebbe più facile ottenere acqua potabile e acque destinate alla balneazione e ad altri scopi ricreativi di buona qualità, come richiesto dalla normativa comunitaria. Per agevolare il recupero dei costi della gestione del ciclo idrico, la direttiva prevede che entro il 2010 le politiche dei prezzi dell'acqua devono incentivare l'utente al risparmio e al riuso, diversificando poi i prezzi dell'acqua consumata dalle industrie, dalle famiglie e in agricoltura, in applicazione del principio "chi inquina paga". Esistono tuttavia diversi elementi critici nella gestione del Servizio Idrico Integrato, che il Piano d'Ambito, approvato con Decreto Commissariale 294/2002, intendeva eliminare o ricondurre alla normalità. Tali elementi possono essere così sintetizzati:

- criticità derivante dalle disponibilità della risorsa idrica: è collegata alla necessità di disporre di una quantità di risorsa adeguata alle esigenze della domanda idropotabile della Puglia in particolare quella del Salento, sia in situazione di apporti ordinari dalle fonti convenzionali, sia in situazione di crisi idriche che spesso colpiscono la Regione. Tale circostanza impone la scelta di differenziare le fonti, onde minimizzare il rischio di contemporaneo deficit di disponibilità;
- criticità di natura ambientale: riferita alla depurazione, ovunque sia presente la necessità di un adeguamento ai limiti di legge. Ciò vale sia per la linea acque, che per la linea fanghi, nel quadro più generale del rispetto dei canoni di sicurezza e del risanamento delle opere vetuste. Per la fognatura vi è la necessità di ridurre il rischio di fenomeni di inquinamento dovuti a perdite causate dall'obsolescenza fisica e funzionale, nonché la necessità di adeguamento delle capacità di trasporto legate alle maggiori esigenze dell'utenza;
- criticità relative alla qualità della risorsa immessa negli schemi principali: per i Potabilizzatori attualmente gestiti la necessità è di migliorare la qualità dell'acqua potabile nel rispetto dei limiti di nuove norme di legge.

Uno degli elementi maggiormente qualificanti il suddetto Piano d'Ambito è stato quello di prevedere il controllo e la razionale ripartizione della risorsa tra le varie Province servite, oltre che la corretta assegnazione delle portate ai singoli abitati, nonché il monitoraggio di alcuni parametri significativi della qualità dell'acqua e il monitoraggio e controllo di processo. A tale riguardo si sottolinea che l'AQP ha dato corso già nella precedente programmazione a tre stralci funzionali di intervento per:

- la realizzazione del sistema informativo centrale di supervisione e telecontrollo, con predisposizione per l'integrazione di circa 550 postazioni di misura e telecontrollo in campo, facenti capo sia allo schema di Grande Adduzione, sia agli schemi delle Unità Territoriali (attualmente in fase di *testing*);
- l'allestimento di 154 postazioni di misura e telecontrollo in campo, facenti capo allo schema di Grande Adduzione, con interfacciamento verso il sistema informativo centrale di supervisione e telecontrollo;
- l'allestimento di 100 postazioni di misura e telecontrollo in campo, facenti capo allo schema dell'Unità Territoriale di Foggia (già parzialmente dotata di un sistema di telecontrollo prototipale, con interfacciamento verso il sistema informativo centrale di supervisione e telecontrollo realizzato con il I stralcio).

Gli obiettivi del Piano rimodulato per il periodo 2010-2018<sup>34</sup> sono tesi ad assicurare la copertura dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione per la totalità dei comuni pugliesi, per conseguire il risultato della gestione unitaria del SII sull'intero territorio regionale.

In tal senso, l'obiettivo di copertura del servizio è il raggiungimento del 100 per cento in tutti e tre i settori (acquedotto, fognatura e depurazione).

Al tempo stesso, obiettivi comuni nei tre settori, sono i seguenti:

- conseguire gli *standard* tecnici definiti, tra i quali si configura, con caratteri di priorità, il rispetto degli adempimenti normativi;
- assicurare un adeguato stato di conservazione e di adeguamento tecnologico delle infrastrutture, tenuto conto dell'anno medio di costruzione e della vita utile normalmente considerata per le stesse;
- soddisfare i requisiti di tutela dell'ambiente, anche in riferimento agli indirizzi di risparmio, recupero e riuso della risorsa idrica;
- verificare la necessaria congruenza con gli altri strumenti di programmazione applicabili sul territorio regionale.

---

<sup>34</sup> Approvato con Delibera AATO 9/2009.

Per ciascun settore sono stati poi individuati i seguenti obiettivi specifici:

A) Settore Acquedotto:

- assicurare valori congrui della dotazione pro capite netta giornaliera alla consegna, secondo gli *standard* applicabili;
- garantire la qualità della risorsa idrica immessa negli schemi acquedottistici, assicurando i requisiti del D.Lgs.31/2001 e in assenza di deroghe;
- contenere i valori di perdita entro limiti normalmente accettabili per un sistema acquedottistico come quello pugliese;
- sviluppare sistemi tecnologici di telecontrollo degli impianti e garantire l'affidabilità delle misurazioni ai contatori.

B) Settore Fognatura: gli obiettivi specifici del settore fognatura sono tesi a garantire che la raccolta e il collettamento delle acque reflue urbane fino agli impianti di depurazione avvengano nel rispetto degli *standard* applicabili e dei requisiti di protezione dell'ambiente, per l'intero territorio servito.

C) Settore Depurazione:

- assicurare il corretto trattamento depurativo delle acque reflue collettate dalle reti di fognatura nera;
- smaltire le acque stesse nel rispetto dei limiti di emissione stabiliti dalla normativa nazionale e regionale vigente in materia di regolamentazione degli scarichi;
- verificare le esigenze del territorio circa il possibile impatto ambientale connesso allo smaltimento delle acque reflue urbane;
- favorire programmi di recupero e riuso delle acque reflue, per la salvaguardia dell'ambiente e del risparmio della risorsa.

In tema di depurazione, deve evidenziarsi che durante l'*iter* approvativo del Piano d'Ambito sono intervenuti tre importanti provvedimenti della Regione Puglia:

- L.R.27/2008 - Modifiche e integrazioni alla L.R.28/1999 (Delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli Enti locali, in attuazione della L.36/1994).
- D.G.R.1085/2009 - Individuazione e perimetrazione degli agglomerati urbani della Regione Puglia ai sensi e per gli effetti della D.CE.91/271/CEE e del D.Lgs.152/2006.
- D.G.R.1441/2009 - Piano di Tutela delle Acque della Regione Puglia - art. 121 del D.Lgs.152/2006.

Con il primo provvedimento la Regione ha provveduto a riperimetrare gli agglomerati stabiliti con la precedente Delibera 25/2006 e a rideterminare il numero degli Abitanti Equivalenti Urbani Totali con un finale

incremento del numero degli AEUT. La stessa Delibera ha stabilito che la perimetrazione nonché la quantificazione della potenzialità degli impianti di depurazione sono da considerare “semplicemente indicative” demandando all’Autorità d’Ambito Territoriale Ottimale il compito di procedere delle necessarie verifiche.

Il Piano è stato poi definitivamente approvato dal Consiglio Regionale nella seduta del 20 ottobre 2009 con alcune modifiche e ha introdotto importanti misure di tutela della risorsa idrica con pesanti risvolti sui fabbisogni infrastrutturali necessari a conseguire i più stringenti obiettivi di qualità previsti dallo stesso documento di pianificazione. L’ammontare complessivo degli interventi da realizzare per gli anni 2010-2018 (cfr. Figura 7.1), riferito a investimenti previsti per nuove opere, ristrutturazioni e sostituzioni, risulta pari a circa 1.484 milioni di euro.

**Figura 7.1 Investimenti previsti nel Piano d’Ambito per il periodo 2010-2018 (euro correnti)**

Investimenti previsti nel PdA periodo 2010-2018	Importi (euro)
Acquedotto	896.249.278
Fognatura	184.164.103
Depurazione	275.779.005
Recapiti finali	22.800.000
Manutenzione Straordinaria	105.000.000
<b>Totale</b>	<b>1.483.992.386</b>

*Fonte: Elaborazioni su Piano d’Ambito Puglia*

In linea con quanto previsto dal Piano d’Ambito rimodulato, approvato con la Delibera AATO 7/2011, il valore degli investimenti che concorrono al raggiungimento degli obiettivi nella programmazione 2010-2012, prevede gli interventi illustrati nella Figura 7.2:

**Figura 7.2 Obiettivi, indicatori e valore degli investimenti previsti nel Piano d'Ambito per il periodo 2010-2012 (euro correnti)**

Obiettivi	Indicatori di Piano	Valore degli investimenti previsti 2010-2012 (euro)
01- Copertura del servizio di acquedotto	Copertura del servizio di acquedotto (assunzioni in gestione Comuni)	13.105.887,59
02 A - Copertura del servizio di fognatura Assunzione in Gestione Comuni	Copertura del servizio di fognatura (assunzioni in gestione Comuni)	700.000,00
02 B - Copertura del servizio di fognatura Assunzione in Gestione - Marine		4.623.852,00
02 C - Copertura del servizio di fognatura Estendimento reti		50.776.715,66
02 D- Copertura del servizio di fognatura Sostituzione reti	Copertura del servizio di fognatura (sostituzioni reti fognarie)	11.427.416,96
03 - Dotazione pro-capite lorda giornaliera immessa in rete di distribuzione	Dotazione pro capite lorda giornaliera immessa in rete di distribuzione	133.600.130,29
04 - Qualità dell'acqua erogata	Qualità dell'acqua erogata	8.816.511,46
05 - Caratteristiche del Servizio di Depurazione	Copertura del servizio di depurazione	52.376.051,32
06 - Utilizzo della capacità depurativa	Utilizzo della capacità depurativa	6.645.676,94
07 - Acque reflue destinate al riutilizzo		4.532.929,25
08 - Perdite in adduzione	Perdite in adduzione	8.708.904,72
09 - Perdite reali unitarie in distribuzione	Perdite in distribuzione	51.616.771,01
10 - Livello vetustà contatori d'utenza	Livello vetustà contatori d'utenza > 15 anni (installati prima del 31 dicembre 1993)	20.327.019,52
11 - Telecontrollo opere di adduzione	Telecontrollo opere di adduzione	870.304,00
12 - Volumetria di riserva dei serbatoi	Volumetria di riserva dei serbatoi	7.094.723,00
<b>Non definibile</b>		<b>7.587.200,00</b>
<b>Totale complessivo</b>		<b>382.810.093,72</b>

Fonte: Elaborazioni su Piano d'Ambito Puglia

Per quanto attiene la manutenzione straordinaria prevista nel periodo 2010-2012, si riporta il seguente schema.

**Figura 7.3 Distribuzione degli investimenti previsti nel Piano d'Ambito per il periodo 2010-2012 (euro correnti)**

	2010	2011	2012	2010-2012
Manutenzione	40.903.684	43.967.520	10.102.355	94.973.559
Assunzione in gestione		2.986.737	4.572.823	7.559.560
			<b>Totale</b>	<b>102.533.119</b>

Fonte: Elaborazioni su Piano d'Ambito Puglia





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

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

La principale normativa di riferimento per la Gestione dei Rifiuti Urbani (GRU) è composta dai seguenti provvedimenti:

- D.Lgs.152/2006, Norme in materia ambientale;
- L.R.17/2000, Piano triennale per la tutela dell'ambiente;
- D.Lgs.22/1997, Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali, dei rifiuti solidi urbani e dei reflui urbani;
- Decisione 1600/2002/CE del Parlamento e del Consiglio Europeo, VI Programma d'azione per l'ambiente della Comunità Europea (2001-2010);
- Reg.CE 1080/2006, Programma Operativo FESR 2007-2013;
- Direttiva Rifiuti 2008/98/CE.

La Direttiva 2008/98/CE prevede una gerarchia di principi per il trattamento dei rifiuti, declinata come segue:

1. prevenzione;
2. preparazione per il riutilizzo;
3. riciclaggio;
4. recupero di altro tipo;
5. smaltimento.

In loro attuazione, la Puglia sta definendo un programma per la riduzione della produzione dei rifiuti, a integrazione del "Piano operativo per la riduzione della produzione di rifiuti" già approvato con D.G.R.231/2008, nell'ambito della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS)<sup>35</sup>.

I Piani di Ambito e le Province effettuano delle analisi di contesto sul segmento dello sviluppo della Raccolta Differenziata e delle filiere del riciclaggio e del recupero di materia. Tali Piani sono quindi vagliati e uniformati per consentire la loro contestualizzazione a livello regionale. Lo sviluppo della Raccolta Differenziata non è solo finalizzato a ridurre i flussi di rifiuto indifferenziato, ma soprattutto mirato alla promozione della filiera del riciclaggio. A tal fine si elaborano approcci mirati all'autosostenibilità delle filiere stesse, attraverso la sperimentazione e la programmazione di nuovi modelli di gestione fondati sulla

---

<sup>35</sup> La Valutazione Ambientale Strategica, a differenza della Valutazione di Impatto Ambientale, è frutto di una lettura composita, che tiene conto non solo dei presidi tecnici, delle scienze che si occupano immediatamente del diritto ambientale, oltre che delle istanze e delle sensibilità di altre scienze diverse, dell'economia, della sociologia. Cioè una VAS che non prescinde dalle sensibilità sociali delle persone che vivono nei territori, sui quali poi questi provvedimenti espliciteranno i loro effetti.

autovalorizzazione durevole dei rifiuti come risorsa e in considerazione dei contesti ambientali, territoriali, sociali, economici e imprenditoriali.

Tra i contenuti del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani (PGRU) è necessario prevedere le seguenti attività specifiche:

- analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico;
- programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili;
- programma di prevenzione della produzione dei rifiuti.

Per conseguire finalità di gestione integrata del ciclo dei rifiuti secondo logiche rispettose dell'ambiente, è necessario passare dalle visioni settoriali tipiche di ciascuna componente, a una visione olistica e integrata, in grado di cogliere le molteplici interrelazioni che interessano il territorio regionale. L'interpretazione strutturale ai diversi livelli (regionale, provinciale e locale) si articola con riferimento:

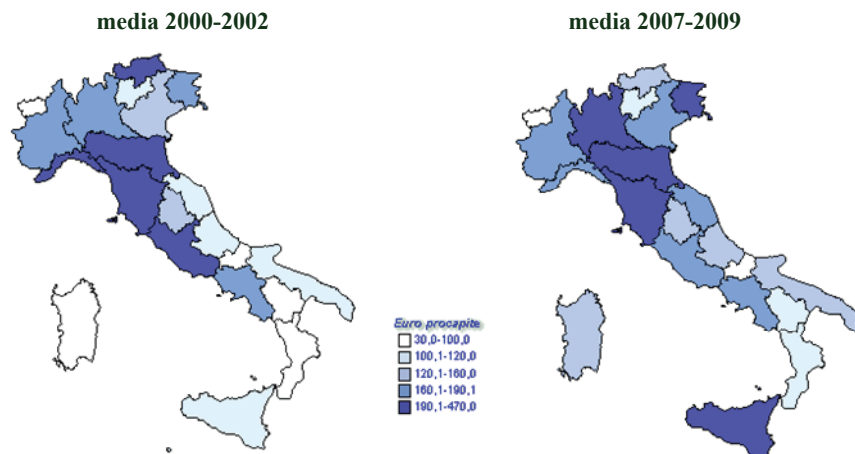
- al sistema di relazioni primario, che concerne gli aspetti naturali, fisici, ecosistemici, seppure influenzati dall'attività antropica;
- al sistema di relazioni secondario, che concerne gli aspetti antropici quali quelli insediativi, infrastrutturali, di organizzazione e uso del territorio;
- al sistema di relazioni terziario, che concerne l'interazione tra fattori naturali e storico-culturali, quale si riflette nella percezione complessiva del territorio.

Il Piano aggiornato rappresenta e potrà rappresentare anche un'occasione per superare situazioni di incertezza non solo giuridica, ma anche organizzativa. Situazioni derivanti in massima parte dall'emanazione della L.42/2010, che all'art. 186 *bis* ha soppresso le Autorità d'Ambito territoriale a far data dal 26 marzo 2011.

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

La Spesa totale del Settore Pubblico Allargato per la Gestione dei Rifiuti Urbani assume negli anni comportamenti fortemente diversificati a seconda del territorio regionale di riferimento. In 5 di essi la spesa del periodo 2000-2002 è superiore a quella del 2007-2009, laddove in altre, compresa la Puglia, si assiste a un incremento della spesa nel secondo periodo. Di fatto, nella Figura 9.1, la Puglia passa dalla II alla III categoria con un incremento dei valori medi tra i due periodi del 14,3 per cento. La regione in cui si assiste all'incremento maggiore di spesa è la Lombardia (145,0 per cento). La regione, invece, che ha ridotto la spesa in maniera significativa, e che è collocata nella fascia di spesa minima, è la Valle d'Aosta (41,4 per cento).

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



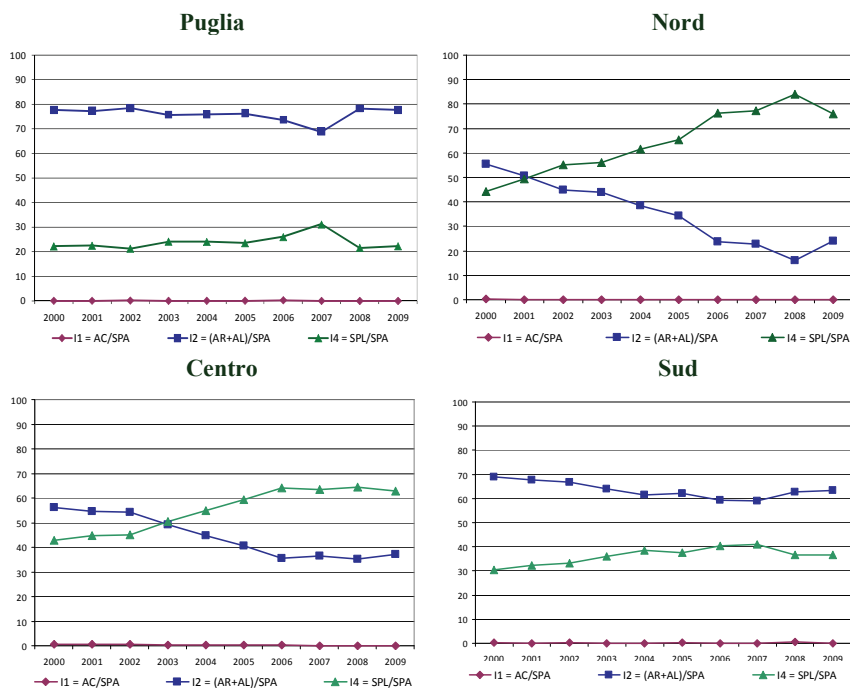
*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

Nella Figura 9.2 si sintetizza il fenomeno del decentramento rispetto alla GRU. È evidente che Puglia e Sud gestiscono diversamente il servizio rispetto al resto del Paese: il fenomeno di trasferimento di funzioni ai SPL non ha raggiunto livelli tali da generare una spesa prevalente rispetto a quella delle AR e delle AL, come invece avviene nel Nord e nel Centro.

In termini numerici emerge, quindi, una sostanziale invarianza negli anni osservati sia per l'indice  $I_2$ , relativo a AR e AL, che per l'indice  $I_3$ , riferito alle SPL. Il rapporto è mediamente pari ad 80 contro 20, mentre nel Sud i livelli di spesa mostrano una divaricazione meno netta ma comunque sintomatica dello scarso fenomeno di societarizzazione (70 a 30).

Per la Puglia il quadro descritto per la GRU è ben diverso rispetto a quanto visto per il Servizio Idrico Integrato (cfr. Figura 5.2), settore in cui la spesa negli anni si concentra sempre di più nei SPL.

**Figura 9.2 - Indicatori di decentramento di funzioni per la Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; valori percentuali)**<sup>36</sup>



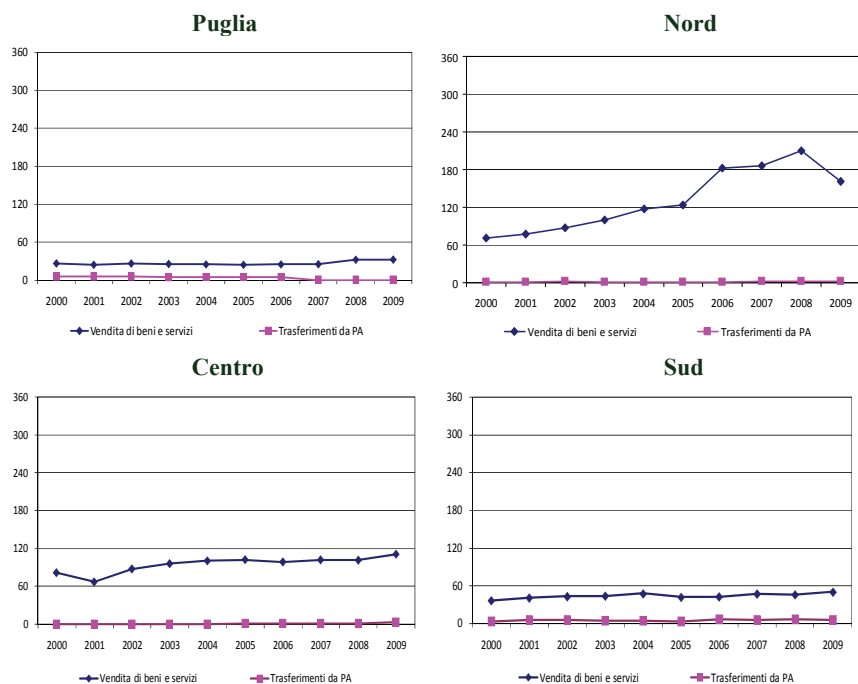
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Osservando negli anni l'evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA (cfr. Figura 9.3) emerge una sostanziale diversità tra le aree del Paese. I volumi di Vendita generati dai SPL crescono al Nord fino a superare i 180,00 euro pro capite nel 2006 e a sfiorare 210,00 euro nel 2008. Le SPL del Centro registrano volumi di Vendita più contenuti caratterizzati da tassi di crescita lievi che oscillano intorno ai 100,00 euro. Infine, il Sud, con le sue poche e piccole realtà aziendali, mantiene comunque tassi di crescita contenuti e costanti. Nel Centro e nel Sud, rispetto alle Vendite del 2000, al 2009 si ha un aumento di circa il 36 per cento, mentre in Puglia ci si attesta su un incremento complessivo di 22,5 punti percentuali.

<sup>36</sup> Cfr. nota Figura 5.2.

Per quanto riguarda, invece, i Trasferimenti dalla PA, permane nel Sud, come in Puglia, un livello maggiore di entrata per i SPL fino a tutto il 2006 (pari in media, nel periodo 2000-2006, a circa 5 euro pro capite). Dal 2006, le entrate da Vendita di beni e servizi cominciano a crescere, a livelli comunque molto lontani da quelli di Nord e Centro: la media del triennio 2007-2009 in Puglia è pari a 29,77 euro pro capite, nel Nord a 185,55 euro pro capite e al Centro a 105,41 euro pro capite).

**Figura 9.3 - SPL - Evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA nella Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)<sup>37</sup>**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Figura 9.4 è dedicata agli indicatori di struttura della GRU per l'anno 2008. Ogni cittadino pugliese, nell'anno di riferimento, ha generato 524 kg di rifiuti urbani, collocando la regione all'incirca a metà strada tra la produzione pro capite del Sud (496 kg) e quelle del Centro-Nord (568 kg). Per il trattamento dei rifiuti negli impianti, il modello italiano vede l'8,2 per cento dei rifiuti urbani destinato al compostaggio, il 26,0 per cento al trattamento meccanico biologico, il 12,8 per cento all'incenerimento e il

<sup>37</sup> Cfr. nota Figura 5.3.

53,0 per cento alla discarica. La Puglia ha invece una forte percentuale di trattamento dei rifiuti in discarica (78,4 per cento) e, a seguire, il Trattamento Meccanico Biologico (14,4 per cento), mentre compostaggio e incenerimento si spartiscono equamente i restanti 8,0 punti percentuali. Complessivamente, la Puglia tratta oltre 2.000.000 di tonnellate di rifiuti urbani per anno, che equivalgo a circa il 19,0 per cento dei rifiuti prodotti dalle regioni del Sud e approssimativamente il 6,7 per cento rispetto alla produzione nazionale.

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

		Puglia	Sud	Centro-Nord	Italia
Rifiuti urbani prodotti procapite (kg per abitante)		524	496	568	543
Rifiuti urbani trattati in impianti (tonnellate)	Compostaggio	76.220	325.639	2.327.323	2.652.962
	Trattamento Meccanico Biologico	312.159	2.750.101	5.642.320	8.392.421
	Incenerimento	81.580	432.327	3.704.709	4.137.036
	Discarica	1.703.665	7.862.183	9.254.840	17.117.023
Indicatori Obiettivi di Servizio	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg per abitante)	417,8	381,1	237,4	287,4
	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (%)	79,8	76,8	41,8	53,0
	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	10,6	14,7	38,0	30,6
	Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale (%)	10,8	9,2	42,6	30,7

Fonte: ISPRA

Nel definire indicatori e *target* per misurare gli Obiettivi di Servizio, la Delibera CIPE 82/2007 stabilisce ulteriori “indicatori vincolanti” che condizionano il raggiungimento del *target* al 2013 per 2 indicatori su 11. In relazione all’indicatore relativo ai rifiuti urbani smaltiti in discarica, la normativa stabilisce che “il *target* per la verifica finale del 2013 è definito da due condizioni da soddisfare simultaneamente per accedere al premio:

- ciascuna Regione non deve superare 230 kg/pro capite di rifiuti urbani smaltiti in discarica (S07), che è all’incirca il valore al 2005 della media UE (a 25);
- la percentuale di rifiuto urbano smaltito in discarica (sul totale del rifiuto urbano) non può essere superiore al 50 per cento (S07 bis)<sup>38</sup>.

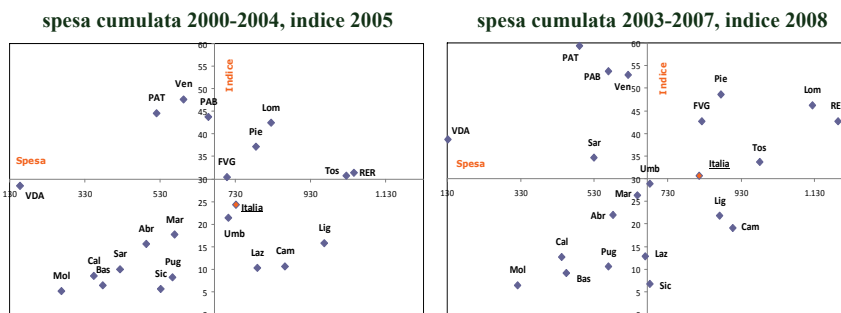
<sup>38</sup> Cfr. Regole di attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli Obiettivi di Servizio del QSN 2007-2013 - Documento tecnico approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 1° agosto 2007, scaricabile da [www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/meccanismo\\_premiale.asp](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/meccanismo_premiale.asp).

L'esame delle informazioni sul trattamento specifico riservato ai rifiuti urbani smaltiti in discarica, prevalenti per quanto riguarda la Puglia, dimostra alcuni dati poco confortanti.

Nel 2008 per ogni cittadino pugliese sono stati smaltiti in discarica 417,8 kg di rifiuti urbani; di questi solo il 10,6 per cento sono oggetto di Raccolta Differenziata (mentre il valore *target* 2013 è del 40,0 per cento) e un altro 10,8 per cento rappresenta la frazione umida trattata da impianti di compostaggio (mentre il *target* 2013 è del 20,0 per cento). La quota restante continua a essere rifiuto smaltito in discarica. Questo scenario è chiaramente ben distante dai Programmi e dai Piani sostenuti dall'Unione Europea, sebbene si abbia consapevolezza delle difficoltà riscontrate nel raggiungere gli Obiettivi di Servizio ambiti. Meno critica, ma comunque migliorabile, appare la situazione delle regioni del Centro-Nord. I rifiuti portati in discarica sono 237,4 kg per abitante e rappresentano il 41,8 per cento del totale dei rifiuti raccolti. Il 38,0 per cento del totale dei rifiuti urbani sono oggetto invece di Raccolta Differenziata, mentre il 42,6 per cento è la quota di frazione umida trasformata in *compost*.

La Figura 9.5 mette in relazione la spesa corrente per la GRU e la Raccolta Differenziata dei rifiuti urbani. Nel grafico la Puglia è collocata lontana dall'Italia sia in termini di spesa che, soprattutto, in termini di indice. Sia nel 2005 che nel 2008 la Puglia si colloca nel primo quadrante in basso a sinistra, caratterizzato da livelli medi di spesa e scarsa percentuale di Raccolta Differenziata. Si consideri, infatti, che la Regione Veneto spende quanto la Puglia ma differenzia cinque volte di più. Nel 2008 la Calabria spende circa 120,00 euro pro capite in meno rispetto alla Puglia e riesce a differenziare il 20,0 per cento in più dei rifiuti urbani: tutto ciò sta a indicare che esistono margini di manovra consistenti nella gestione del servizio e che il percorso culturale oltre che gestionale è molto lungo e articolato.

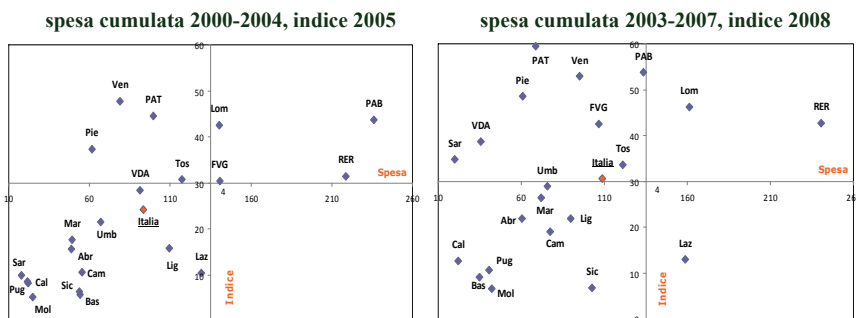
**Figura 9.5 - Relazione tra la spesa corrente per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani<sup>39</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Figura 9.6 potrebbe giustificare la distanza tra la Puglia e le altre regioni virtuose. La spesa in conto capitale della Regione è tra le più basse del Paese: nel periodo 2003-2007 mentre in Italia si spendono nel settore 108,76 euro per abitante, in Puglia si ha una spesa in conto capitale cumulata di 40,38 euro, mentre in Lombardia, ad esempio, si sono spesi complessivamente nello stesso periodo di osservazione 161,10 euro, riuscendo a differenziare circa il 46,2 per cento dei rifiuti urbani. Il risultato pugliese si può quindi leggere come carenza di strutture impiantistiche, in numero e potenza adeguati, che adottino tecnologie finalizzate al recupero delle frazioni derivanti dalla Raccolta Differenziata.

**Figura 9.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani<sup>40</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

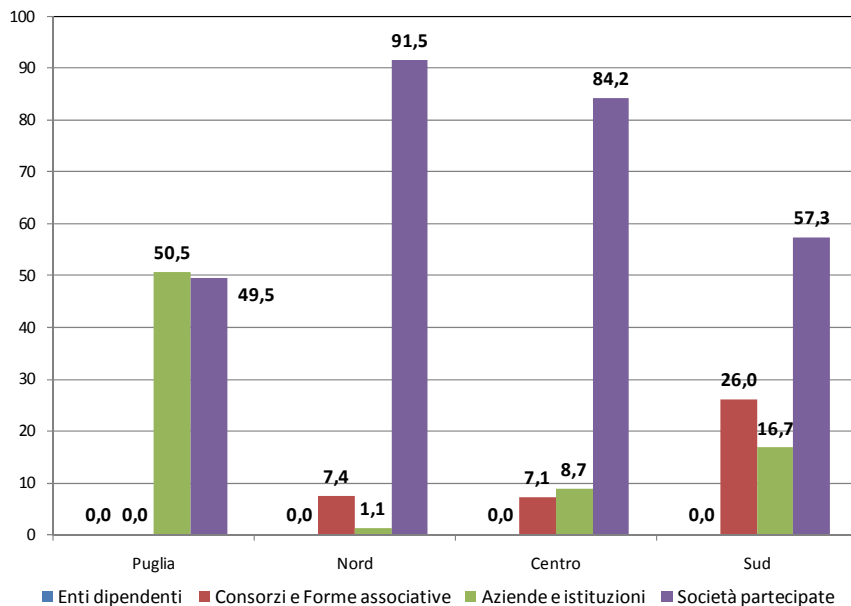
<sup>39</sup> Rifiuti urbani oggetto di Raccolta Differenziata sul totale dei rifiuti urbani (percentuale).

<sup>40</sup> Cfr. nota Figura 9.5.



La Figura 9.7 descrive in maniera chiara lo scenario aziendale che contraddistingue la Puglia e le altre aree. Diversamente a quanto accade nel Paese, la gestione dei rifiuti pugliese è equamente suddivisa tra Aziende e istituzioni e Società partecipate, mentre nel Sud, nel Centro e nel Nord i SPL si configurano anche come Consorzi e Forme associative e la spesa totale si concentra massimamente nelle Società.

**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

Anche in termini di unità (cfr. Figura 9.8), i SPL pugliesi sono equamente suddivisi tra Aziende speciali e municipalizzate e Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi.

**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
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	4	4	5	5	5	6	6	6	6	6
<b>Totale complessivo</b>			<b>10</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

## 10. I principali gestori del servizio nella Regione

Come visto nel Capitolo precedente, sul territorio regionale pugliese nella Gestione dei rifiuti Urbani sono presenti mediamente 10-11 SPL operanti, che di norma hanno come area di riferimento il territorio municipale di appartenenza. Di qui, la conferma della frammentazione del servizio e delle dimensioni contenute rispetto alle *multiutilities* del Centro-Nord. Dalla Figura 10.1 si evince che oltre l'80,0 per cento della spesa dei SPL nel settore è erogato da 5 aziende. Di questa quota oltre il 60,0 per cento è attribuibile ad Amiu SpA Bari, all'Azienda Speciale Municipalizzata Igiene Urbana di Taranto e ad Amiu SpA Trani. Di conseguenza in questo Capitolo si cercherà di delineare le linee principali dei tre Soggetti.

**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
Azienda Municipale per l'Igiene e la Conservazione dell'Abitato di Foggia	3,72	3,45	3,54	4,18	4,12	4,89	6,32	6,04	5,13	5,09
Azienda Municipale Igiene Urbana SpA Bari	8,78	10,28	8,31	7,90	8,54	9,70	10,31	8,24	9,14	9,39
Azienda Speciale Municipalizzata Igiene Urbana di Taranto	3,93	4,20	4,14	4,29	5,52	4,79	4,77	18,75	5,38	5,67
Barletta Servizi Ambientali SpA	2,67	2,65	2,61	2,58	2,58	2,58	2,58	2,61	2,98	2,69
Amiu SpA Trani						2,21	2,52	2,43	1,91	1,91
<b>Totale</b>	<b>19,10</b>	<b>20,57</b>	<b>18,61</b>	<b>18,95</b>	<b>20,76</b>	<b>24,17</b>	<b>26,49</b>	<b>38,07</b>	<b>24,55</b>	<b>24,75</b>
<i>Percentuale sul totale Sistema Integrato dei Rifiuti</i>	<b>75,0%</b>	<b>78,0%</b>	<b>69,9%</b>	<b>70,6%</b>	<b>73,8%</b>	<b>83,0%</b>	<b>84,8%</b>	<b>88,3%</b>	<b>84,1%</b>	<b>82,6%</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

### Amiu SpA Bari<sup>41</sup>

Nel 1963 l'Amministrazione Comunale di Bari rilevò personale, automezzi e attrezzature dalla società fiorentina Saspi (sua appaltatrice per i servizi di nettezza urbana) per conferirli nella formazione di una nuova Azienda Municipalizzata di Nettezza Urbana: nacque così l'Amnu Bari.

La popolazione barese contava circa 300.000 abitanti e la forza lavoro di Amnu era costituita da 690 unità. La produzione dei rifiuti pro capite giornaliera si aggirava intorno agli 0,8 kge la sua composizione merceologica era costituita prevalentemente da materiale organico.

Dopo 40 anni lo scenario si è modificato per diverse cause: un incremento notevole della popolazione (che si raddoppia nelle ore di lavoro), una produzione totale di Rifiuti Solidi Urbani pari a 500 tonnellate al giorno e una composizione merceologica costituita prevalentemente da imballaggi. Tutto questo, per ovvie ragioni, ha avuto ripercussioni notevoli sull'organizzazione dei servizi, che nel tempo sono migliorati, e nuove tecnologie sono state adeguate ai servizi di sempre.

<sup>41</sup> Le informazioni riportate di seguito sono ampiamente tratte dal sito della Società [www.amiubari.it](http://www.amiubari.it).

Per essere al passo con i tempi e per offrire più servizi di qualità adeguati alle reali necessità, è stata modificata la struttura dell'Azienda, dapprima in Azienda Speciale (Asiu) e successivamente in Società per Azioni. L'Amiu SpA ha ancora oggi un unico socio, il Comune di Bari, ma alla fine del 2011 l'intero pacchetto azionario sarà offerto al libero mercato per la partecipazione dei privati. Con questa operazione si auspica che la tassa sui rifiuti possa essere modificata in una tariffa commisurata ai reali servizi usufruiti da ciascuno.

L'obiettivo dell'Amiu è quello di tutelare l'ambiente, rispettando e valorizzando le risorse naturali al fine di rendere la città un'*oasi protetta* inserita in programmi di recupero e manutenzione di tutte le aree in abbandono e coinvolgendo tutti i protagonisti della Città con l'attivazione di progetti di sensibilizzazione all'ambiente e alla cultura del territorio.

Amiu SpA svolge il servizio di igiene urbana su tutto il territorio del Comune di Bari, assicurando giornalmente la raccolta e il trasferimento in discarica di circa 480 tonnellate di rifiuti, la pulizia manuale e meccanica di strade e marciapiedi per uno sviluppo lineare di circa 500 km, la pulizia di 20 mercati giornalieri (compreso il Mercato Generale), 6 mercati settimanali di merci varie e 7 cimiteri cittadini (compreso il Cimitero Monumentale).

Amiu SpA inoltre garantisce il servizio di Raccolta Differenziata di carta e cartone, vetro, plastica, alluminio e metallo, indumenti usati, nonché il recupero di rifiuti urbani pericolosi come pile, farmaci, accumulatori auto, siringhe abbandonate, deiezioni canine, e il ritiro di rifiuti ingombranti quali mobilio, elettrodomestici e in genere beni di uso durevole. Amiu SpA gestisce anche servizi di raccolta carogne animali, raccolta alghe spiaggiate, diserbamento stradale, rimozione di scritte murali, pulizia fogna bianca e fori trivellati non gestiti da AQP, pulizia stagionale litorali e spiagge cittadine. Ancora, l'Amiu SpA si occupa della disinfezione, disinfestazione e derattizzazione continua dell'abitato.

L'Amiu ha anche la competenza del lavaggio di alcuni siti particolari come sottoponti o angoli della città vecchia e svolge servizio di bonifica, ovvero di rimozione dei rifiuti da suoli pubblici non recintati e di viabilità.

Amiu SpA ha adottato, dal maggio 2006, un Sistema di Gestione Integrato Qualità/Ambiente conforme alle norme internazionali.

L'Azienda ha quindi scelto un percorso strategico e uno stile gestionale costantemente orientati al miglioramento continuo dell'intera organizzazione e del servizio dalla stessa fornito, esplicitato nel perseguimento delle seguenti linee guida:

- porre il cliente/utente al centro degli obiettivi dell'organizzazione;

- progettare ed erogare servizi come adeguata risposta agli strumenti di regolazione del settore (Contratti di Servizio e Carta dei Servizi) adeguandoli alle necessità e aspettative degli utenti e del mercato nel rispetto degli obiettivi di *budget*;
- operare nel rispetto della legislazione ambientale applicabile e della sua evoluzione, degli accordi e degli impegni sottoscritti;
- individuare le modalità operative impegnandosi sia sul fronte del recupero delle risorse materiali ed energetiche, che su quello della minimizzazione degli impatti negativi diretti e indiretti sull'ambiente utilizzando tutte le tecnologie disponibili e applicabili;
- tendere ad acquisire le parti mancanti dell'intero processo di gestione dei rifiuti applicando le migliori tecnologie disponibili nel proprio settore;
- destinare adeguate risorse umane e finanziarie per il perseguimento della propria politica aziendale attraverso la realizzazione degli obiettivi delineati.

Pertanto, a partire dal 2008, l'Azienda ha attivato le seguenti azioni:

- estendere a un'ulteriore zona cittadina il sistema di raccolta "porta a porta" finalizzato all'incremento della Raccolta Differenziata con relativo programma di comunicazione all'utenza;
- ottimizzare i processi operativi connessi all'impianto di tritovagliatura. Gestire l'impianto per la biostabilizzazione dei rifiuti in fase di realizzazione a monte dell'impianto di tritovagliatura;
- attivare e gestire la piattaforma di stoccaggio e trattamento dei rifiuti recuperabili;
- intensificare le azioni preventive di protezione ambientale. In particolare, nella gestione di processi tecnologici innovativi, l'effettuazione di analisi preventive dei possibili rischi per l'ambiente connessi alle proprie attività;
- verificare ed eventualmente ridefinire gli indicatori delle prestazioni e gli indicatori di qualità definiti per il monitoraggio dei processi aziendali e dei prodotti;
- determinare gli obiettivi relativamente alle prestazioni dei processi aziendali e dei servizi, nonché monitorare e riesaminare sistematicamente i dati ai fini del miglioramento continuo;
- migliorare i canali di comunicazione con gli utenti e verificare continuamente il loro grado di soddisfazione tramite l'attività dell'URP, mantenendo puntualmente aggiornato il sito *internet* aziendale e monitorando il funzionamento della raccolta di segnalazioni ottenute tramite il numero verde;

- ottimizzare il Sistema di Gestione tramite l'identificazione, la definizione dei processi e la valorizzazione continua delle risorse umane necessarie per la loro attuazione;
- coinvolgere e motivare il personale a tutti i livelli, attuando interventi formativi adeguati per ciascuna categoria al fine di accrescere ulteriormente sensibilizzazione e responsabilizzazione dei dipendenti in relazione alle strategie aziendali, alle problematiche ambientali e alla sicurezza sul lavoro;
- determinare i requisiti e le aspettative, nonché valutare la soddisfazione di tutte le parti interessate: azionisti, dipendenti e fornitori;
- mantenere la certificazione del Sistema di Gestione Integrato (qualità/ambiente) adeguando lo stesso all'evoluzione dell'organizzazione, nel rispetto di impegni e principi definiti, valutandone periodicamente efficacia e conformità e migliorandolo continuamente con una opportuna programmazione.

Periodicamente, nell'ambito delle attività di pertinenza, l'Amiu si è impegnata a riesaminare la propria Politica per la Qualità e a definire obiettivi specifici per il *management* aziendale correlati alle responsabilità ricoperte e al contributo di ciascuno in relazione agli obiettivi generali dell'Azienda stessa.

#### Azienda Speciale Municipalizzata Igiene Urbana di Taranto<sup>42</sup>

L'Azienda Municipalizzata di Igiene Urbana di Taranto è stata costituita nel 1974. In più di trenta anni di attività e di servizi resi alla città si sono susseguiti cambiamenti e innovazioni: l'Azienda, prima denominata Amnu, negli anni si è trasformata in Amiu e nel 1995 è diventata Azienda Speciale. Il 16 settembre 2005, con l'atto n. 80, il Consiglio Comunale di Taranto ne ha deliberato la trasformazione in Società per Azioni.

La Sede Legale dell'Amiu SpA si trova a Taranto. L'Unità Produttiva dell'Autoparco Aziendale è sita a Taranto, quella dell'Impianto di Preselezione dei Rifiuti provenienti dalla Raccolta Differenziata a Taranto Statte e l'Unità Produttiva Taranto Croce per la manutenzione del verde nel Quartiere Tamburi.

L'Azienda offre servizi di spazzamento stradale, spazzamento meccanico notturno, raccolta di Rifiuti Solidi Urbani, quali indumenti, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), batterie, olio vegetale, verde, organico, inerti, cartone, carta, vetro, medicinali, cimiteriali.

---

<sup>42</sup> Le informazioni riportate di seguito sono ampiamente tratte dal sito dell'Azienda [www.amiutaranto.it](http://www.amiutaranto.it).

In particolare, si occupa di :

- Raccolta Differenziata: la Raccolta Differenziata dei materiali destinati al riciclo, si articola nella città attraverso la dislocazione di cassonetti per la raccolta multimateriale (carta, plastica e metallo) e per la raccolta del vetro. Inoltre, viene effettuata la raccolta monomateriale del cartone dai commercianti e quella dell'organico da mercati e fruttivendoli. La Raccolta Differenziata dal 2001 si effettua anche nelle isole ecologiche presidiate sistemate in sei punti della città;
- servizi a pagamento: autospurgo, idrosonda, rifornimento idrico, nolo cassone, nolo cassonetti, disinfestazione tombini;
- servizi manutenzione edile e verde urbano: l'attività è rivolta alla cura e manutenzione di circa 1.200.000 mq di territorio destinati a verde pubblico (tra aree di proprietà comunale e demaniali tenute in concessione) e circa 15 km di alberatura stradale; alla cura delle spiagge della fascia costiera del Comune di Taranto; alla manutenzione e custodia dei siti archeologici; al servizio delle visite guidate per il percorso archeologico nella necropoli di Taras; al censimento di aree edificabili.

#### Azienda Municipalizzata Igiene Urbana di Trani<sup>43</sup>

L'Amiu Trani è stata istituita il 1° maggio 1976 come Azienda Municipalizzata dopo un lungo periodo di concessione del servizio in appalto a privati. Sorta per svolgere i servizi tradizionali di igiene urbana (spazzamento, raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani), l'Azienda ha perseguito sempre obiettivi di crescita e di estensione della gamma di servizi da erogare ai propri utenti.

Sulla scorta dell'innovazione normativa (*ex* D.P.R. 915/1982), l'Azienda si candidò alla progettazione e realizzazione di una discarica controllata di I categoria da porre a servizio di un bacino di utenza sovracomunale.

Nel 1992 il progetto presentato dall'Azienda fu approvato dalla Provincia di Bari e la discarica fu quindi realizzata e messa in esercizio il 5 gennaio 1994, limitatamente al 1° lotto funzionale.

Attualmente l'Amiu, (divenuta Azienda Speciale dal 1997) è impegnata alla realizzazione del II lotto funzionale e nel contempo si sta realizzando, in prossimità della discarica, un impianto di selezione dei rifiuti indifferenziati, denominato "Ricicleria".

---

<sup>43</sup> Le informazioni riportate di seguito sono ampiamente tratte dal sito dell'Azienda [www.amiu-trani.com](http://www.amiu-trani.com).

Il 15 luglio 2002 è stata inaugurata la prima isola ecologica per le raccolte differenziate, conosciuta come “L’Indice”, che a breve sarà messa in funzione e consentirà ai cittadini di effettuare la separazione delle frazioni valorizzabili dei rifiuti urbani ottenendo come *benefit* una riduzione sulla TARSU e, in futuro, sulla tariffa per il servizio di gestione dei rifiuti.

Le principali attività svolte dall’Amiu Trani sono:

- raccolta rifiuti solidi urbani: raccolta programmata dei rifiuti solidi urbani mediante contenitori stradali e/o domiciliari. Sanificazione programmata di tutti i contenitori mediante uso di attrezzature lava cassonetti e trattamenti con sostanze enzimatiche. Il servizio viene effettuato all’interno del perimetro di servizio individuato dal Comune.
- Raccolta Differenziata: su tutto il territorio di Trani è attivo il servizio di Raccolta Differenziata dei rifiuti riciclabili (carta, vetro, plastica, rifiuti organici, ecc.). Grazie all’importante sostegno del riciclaggio, si riduce la produzione di rifiuti e si provvede ad uno smaltimento ecocompatibile di imballaggi e prodotti con l’impegno di ridurre i consumi energetici specifici in favore dell’ambiente. Amiu Trani esegue la Raccolta Differenziata per le seguenti filiere: plastica, vetro, carta, frazione indifferenziata, imballaggi in cartone, rifiuti urbani pericolosi, beni durevoli e ingombranti, acciaio, alluminio, legno. Ormai dal 2004, l’Azienda ha effettuato la scelta di eseguire una Raccolta Differenziata di “prossimità” ovvero ha posizionato vicino a ogni cassonetto per la raccolta dei rifiuti tal quali i contenitori carrellati per la Raccolta Differenziata. Tale scelta ha consentito a ogni cittadino di poter conferire in modo differenziato i propri rifiuti.
- Spazzamento stradale: giornalmente, l’Azienda opera interventi di pulizia di strade, piazze e marciapiedi sia manualmente che con macchine spazzatrici che si vanno a integrare con una serie di attività ausiliarie quali: lo svuotamento dei cestini porta carte, il recupero di carcasse animali. In particolare nelle zone del centro storico, poco accessibili ai mezzi, viene svolto un servizio di spazzamento manuale, mentre in tutte le altre zone dell’abitato, periferiche e residenziali, viene svolto un servizio di spazzamento meccanizzato integrato da quello manuale. L’estensione lineare delle strade spazzate è pari a circa 110.000 metri lineari di cui 20.000 metri lineari circa vengono spazzati con il sistema manuale, mentre i restanti 90.000 metri lineari vengono spazzati con il sistema meccanizzato e manuale. Tutti gli addetti allo spazzamento manuale sono dotati di mezzo leggero che facilita gli

spostamenti aumentando la produttività. Lo spazzamento meccanizzato viene effettuato con l'utilizzo di spazzatrici di tipo meccanico e di tipo aspirante. L'operatore di supporto alla spazzatrice, dotato di mezzo leggero a trazione elettrica, effettua lo spazzamento manuale dei marciapiedi e di tutte le strade e aree non accessibili alle spazzatrici.

- Disinfestazione: interventi di prevenzione della proliferazione tramite lotta biologica ed eliminazione diretta nel rispetto dell'ambiente e della salute dei cittadini, di mosche, zanzare e altri organismi infestanti.
- Servizi alle imprese: l'Azienda ha diversificato i campi di intervento, potendo anche garantire altri servizi quali lo smaltimento di rifiuti assimilati e/o assimilabili; lo spazzamento e la pulizia di strade e piazzali; il lavaggio di superfici.

Il capitale sociale dell'Amiu di Trani è interamente pubblico e posseduto da Enti pubblici locali, nella definizione dell'art. 2 co. 1 del TUEL.

Ai fini dei presupposti di cui all'art. 113, co. 5, lett. c del D.Lgs.267/2000 (TUEL), l'Amministrazione Pubblica controllante ha un potere di indirizzo, di direzione e coordinamento sull'attività gestionale del soggetto partecipato.

La società realizza la parte più importante della propria attività con l'ente e con gli enti pubblici che la controllano. La società, previo indirizzo espresso in assemblea, può operare al di fuori del territorio dell'ente o degli enti pubblici che la controllano, atteso che tale attività non dovrà pregiudicare l'economicità e la qualità del servizio erogato alla collettività di riferimento.



## 11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

“Comuni Ricicloni”, giunto alla terza edizione, è il rapporto realizzato da Legambiente e ANCI Puglia con il contributo dell’Assessorato Regionale alla Qualità dell’Ambiente. La fotografia del 2010 sulla situazione della Raccolta Differenziata in Puglia, in seguito all’analisi di 236 su 258 comuni pugliesi, è sintetizzabile come segue.

Rispetto ai dati 2009 sulla Raccolta Differenziata e prendendo come riferimento l’obiettivo del 50,0 per cento, 220 comuni sono al di sotto del 25,0 per cento di Raccolta Differenziata; 32 tra il 25,0 e il 38,0 per cento; 3 tra il 38,0 e il 45,0 per cento; solo 3 superano il 45,0 per cento.

Solo uno è il Comune che nel 2009 ha raggiunto e superato l’obiettivo di piano del 50,0 per cento. È il Comune di Monteparano che, con la parola d’ordine “mai più cassonetti”, è riuscito, attraverso la Raccolta Differenziata porta a porta secco-umido, a raggiungere una quota pari al 55,2 per cento. Seguono i comuni di Erchie, Melpignano, Oria, Latiano, Maglie.

La Raccolta Differenziata nei capoluoghi di provincia è invece ferma. Brindisi arriva al 23,5 per cento, a seguire Barletta con il 18,7 per cento, Bari con il 18,4 per cento e, per chiudere la classifica, Taranto con un 7,9 per cento di Raccolta Differenziata.

Per diffondere la cultura del sostenibile e del *nature friendly* Legambiente Puglia, Federutility e Acquedotto Pugliese SpA promuovono l’iniziativa “Imbrocciamola”, tesa a sensibilizzare i cittadini sul fatto che l’acqua di rubinetto è preferibile, più ecologica, più sicura rispetto a quella minerale, e, visto che l’Italia è il primo paese in Europa per consumo di acqua minerale e terzo al mondo, è logico che c’è un forte impatto in termini di rifiuti plastici. Tanto più che il 19,0 per cento delle bottiglie non viene avviato a Raccolta Differenziata.

Inoltre, è in corso una approfondita analisi tecnico-economica della gestione della filiera del recupero di materia. In questa direzione sarà effettuato uno specifico approfondimento con il Distretto Produttivo per l’Ambiente e del Riutilizzo (Dipar) e con l’intero sistema delle imprese del settore allo scopo di articolare su base territoriale le filiere del recupero delle differenti frazioni merceologiche, stabilendo intese volte ad assicurare l’autosostenibilità dell’economia del riciclaggio.

L’autosostenibilità del sistema di gestione dei rifiuti in Puglia è connaturata con il principio del contare sulla chiusura dei cicli ambientali, in una logica di crescita del sistema delle imprese operanti nel settore del riciclo della materia e della responsabilità solidale sociale. Il sistema passerà attraverso esperienze di partecipazione a carattere consultivo e concertativo per ridurre/annullare le frazioni di rifiuto da smaltire in discarica.

Secondo il Presidente della Regione<sup>44</sup> è necessario «*ripercorrere criticamente le vicende che hanno segnato il tentativo di organizzazione moderna ed evoluta del ciclo dei rifiuti, vedere i punti pregiati, i punti di criticità e ragionare oggi di quello che deve accadere nel 2020. Dobbiamo oggi annusare l'aria per capire quali sono gli sviluppi delle migliori tecnologie ambientali di smaltimento dei rifiuti e dobbiamo soprattutto sapere che il decalogo della maturità dell'organizzazione dei rifiuti è tutto davanti a noi come un cammino ancora da intraprendere, con quella letteratura europea che non è opera di filosofi, ma è organizzazione di cicli complessi: le 3 R di cui parla la Comunità Europea. Innanzitutto tornare a ragionare strategicamente sulla riduzione della produzione dei rifiuti e sulla riduzione della pericolosità e della insalubrità dei rifiuti. Allocare risorse laddove si può determinare l'abbattimento della produzione dei rifiuti. Come si organizza il moderno ciclo dei rifiuti se non c'è una disseminazione moderna di impianti, se non ci sono gli impianti, quelli per la selezione dei rifiuti, quelli per il trattamento, quelli per la biostabilizzazione, quelli per la produzione di una parte relativa di CDR? Se non ci sono gli impianti da qualche parte bisognerà collocarli. Se noi avessimo 200 MW complessivi di termovalorizzazione, di fornaci per incenerire, non faremmo la raccolta differenziata, non penseremmo alle opportunità legate al ciclo dei rifiuti, non cercheremmo di modificare la mentalità ed i costumi quotidiani, ma faremmo un'altra scelta. Da alcune altre parti è stata fatta questa scelta. Io penso che noi non la dobbiamo fare. Primo perché non la reggiamo socialmente, secondo perché non potremmo reggerla ambientalmente. Altro conto è avere un numero limitato di centrali di piccola taglia che fanno la termovalorizzazione del residuo. Parlo del residuo perché altrimenti si fa la termovalorizzazione di tutto e si comincia dalla carta e dalla plastica. Anche questo però, oggi, lo dobbiamo vivere come un secondo tempo, quello in cui con il mondo d'impresa, con Confindustria, dobbiamo approfondire il discorso su come si sollecita la nascita di segmenti produttivi dedicati al recupero perché sono al netto di alcune difficoltà, di alcune tipologie merceologiche come il vetro, ma al netto di questo difficoltà. [...] La raccolta differenziata deve essere strettamente connessa ad una metodologia che produce ristori, premi, incentivi o che produce penalizzazioni economiche per i comuni che non lo fanno. Non possiamo cavarcela con quelle cifre di raccolta differenziata che ci sono.*

---

<sup>44</sup> Cfr. *Atti della Prima Conferenza Programmatica di Piano PRGRU*, tenutasi a Villa Romanazzi Carducci, Bari, 16 Dicembre 2010, rinvenibili anche all'indirizzo web: [www.ecologia.regione.puglia.it](http://www.ecologia.regione.puglia.it)

*[...] Non è possibile essere al 20 per cento di raccolta differenziata [...] con la costruzione degli impianti di compostaggio e con il trattamento dell'umido probabilmente diventa una gara più facile quella per vedere crescere le percentuali di raccolta differenziata. Tuttavia i comuni avranno – soprattutto i comuni sopra i centomila abitanti – una corsia preferenziale anche di finanziamento per lo sviluppo della differenziata. Metteremo in campo una poderosa campagna di informazione, di educazione civica, sul tema della raccolta differenziata. Insomma cercheremo di combattere il rifiuto culturale di considerare i rifiuti davvero un'occasione per ripensare le nostre forme di produzione di ricchezza. Oggi la gran parte dei sindaci sanno che un ruolo decisivo del loro amministrare è legato all'organizzazione del ciclo dei rifiuti. Le Province si stanno responsabilizzando man mano che guadagnano competenze e devono condividere con noi e con responsabilità il governo e lo stare nella cabina di regia di questa intricata matassa. Però le cose sono veramente cambiate. I cittadini hanno una coscienza ecologica che cresce in forme esponenziali».*

Anche dalle recenti parole dell'Assessore regionale Lorenzo Nicastro<sup>45</sup> con deleghe in Qualità dell'Ambiente – Ecologia, Ciclo Rifiuti e Bonifica, Politiche energetiche, Politiche di differenziazione, Recupero e riuso dei rifiuti, Bonifiche, Demanio Marittimo e Foreste, si intravedono barlumi di luce che seguono a un passato e a un presente poco felice: *«la sfida è quella di individuare un sistema integrato di gestione del rifiuto che nel rispetto delle disposizioni comunitarie prima e nazionali poi, riesca a contemperare tutte le esigenze delle quali ci stiamo occupando. Per prima l'autosostenibilità delle scelte. Gli obiettivi strategici di gestione del ciclo integrato dei rifiuti si allineeranno organicamente a quelli previsti nella Direttiva Europea 98 del 2008.*

*Il perno su cui ruota l'intero piano e sul quale in definitiva ciascuno di noi misurerà le proprie capacità di dare attuazione concreta a questo sviluppo sostenibile e di economia verde o di economia morale è la raccolta differenziata. Ebbene gli obiettivi introdotti nella nuova direttiva sono ancora più ambiziosi. Però non è solo per questo che riteniamo che il sistema di raccolta differenziata possa essere la chiave di volta, lo strumento chiave, per la trasformazione del problema rifiuto in risorsa. Il motivo della centralità è semplice: se vogliamo che i rifiuti possano essere recuperati e riutilizzati devono essere, quanto più possibile, puri all'origine. Quindi il lavoro, come cittadini, di selezionare in frazioni specifiche di rifiuti è un potenziale enorme a cui dobbiamo cercare di*

---

<sup>45</sup> Cfr. nota 44

*dare attuazione in concreto. Grazie a questo lavoro, grazie alle frazioni recuperate e riciclate viene conferito un maggior valore. Questo maggior valore ci consente di calmierare sensibilmente i costi dell'unità di raccolta e rendere quindi complessivamente più competitiva la differenziata rispetto alle tradizionali attività di trattamento e di smaltimento. Attualmente nel territorio regionale i comuni assicurano il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani mediante servizi basati sull'utilizzo di cassonetti stradali che costituiscono le raccolte di prossimità. Questi sistemi, normalmente, si caratterizzano per un basso livello di intercettazione delle diverse tipologie di materiali e, quindi, per elevati tassi di impurità. Questo rende difficoltoso un immediato utilizzo dei materiali stessi nei diversi cicli produttivi e pertanto fa abortire sul nascere qualunque buona o migliore intenzione ivi comprese quelle delle quali stiamo parlando adesso.*

*Non possiamo pensare di avviare impianti di recupero delle frazioni secche o dell'organico senza prima avviare una politica e una strategia di allineamento dei servizi di raccolta dei rifiuti agli standard necessari per ottenere, o cercare di ottenere, gradi sempre più elevati di qualità delle singole frazioni di raccolta. Il rischio, altrimenti, è quello di trattare del materiale che poi è inidoneo successivamente. La conseguenza è quella che il rifiuto debba andare necessariamente in discarica.*

*Uno degli aspetti strategici del piano sarà o cercherà di essere quindi proprio la promozione dei servizi innovativi di raccolta con progressiva eliminazione dei cassonetti e sostituzione, al posto dei cassonetti, di raccolta porta a porta, con centri comunali finalizzati a questo e punti ecologici diffusi nei territori urbani. La sfida non si affronta con finanziamenti spot, con aperture lampo di bancomat o di casseforti più o meno piene. Sarà necessario pensare a forme di finanziamento che consentano ai Comuni di acquistare attrezzature che, però, non diventino dopo qualche anno o mai utilizzate o obsolete perché nel frattempo il costo del servizio è diventato troppo alto. I Comuni dovranno necessariamente allinearsi agli standard previsti dalla direttiva, nei modi e nei tempi individuati dalla legge e dovremo applicare una adeguata revisione delle tariffe tenendo a mente che i maggiori oneri di raccolta vengono in parte mitigati dai risparmi sui costi di smaltimento e dalla valorizzazione delle frazioni differenziate che vanno effettivamente al recupero».*

## **A. APPENDICE METODOLOGICA**

### **a.1 Quadro d'insieme**

I Conti Pubblici Territoriali rilevano, a livello regionale, i flussi finanziari degli enti del Settore Pubblico Allargato, desunti dai bilanci consuntivi degli stessi, secondo un criterio di cassa.

I CPT sono prodotti da un Nucleo Centrale operante nell'ambito dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS), e da una Rete formata da 21 Nuclei operativi presso ciascuna Regione e Provincia Autonoma. La serie storica dei dati dei Conti Pubblici Territoriali, a frequenza annuale, è disponibile a partire dal 1996. I CPT forniscono informazioni, con 12-18 mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento, sul complesso delle entrate e delle spese consolidate (correnti e in conto capitale) del Settore Pubblico Allargato nei singoli territori regionali.

La Banca dati fa parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete dei soggetti pubblici e privati che fornisce informazione statistica ufficiale.

I CPT dispongono di uno specifico Sistema Informativo (SI-CPT), un archivio strutturato e centralizzato che facilita l'accesso all'informazione e garantisce una completa accessibilità e flessibilità esplorativa delle informazioni sia per la Rete dei produttori che per gli utilizzatori esterni, a qualsiasi livello di aggregazione.

Nel Giugno 2007 è stata pubblicata l'ultima edizione della Guida Metodologica CPT<sup>46</sup>, che riporta i dettagli metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. A essa si rimanda per l'approfondimento degli specifici aspetti metodologici trattati sinteticamente nel seguito.

### **a.2 Natura del dato**

La Banca dati CPT ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al SPA, i flussi di spesa e entrata a livello regionale sulla base dei bilanci consuntivi dell'ente stesso senza effettuare, in linea di principio, riclassificazioni. La combinazione di questi dati di base consente di costruire i conti consolidati per ciascuna regione.

Il dato è di tipo finanziario e di cassa. La scelta di un conto finanziario deriva dalla rilevanza di queste informazioni per delineare le realtà entro cui si colloca l'intervento pubblico a livello regionale e da come i dati di natura

---

<sup>46</sup> Cfr. AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, UVAL 2007, disponibile su [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt\\_notemetodologiche.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp)

finanziaria siano parte integrante sia del processo decisionale che di quello di formazione e gestione del bilancio pubblico.

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

### **a.3 Universo di riferimento e livelli di governo**

I CPT rilevano la totalità degli enti del Settore Pubblico Allargato. Tale universo di enti è costituito dalla PA, che coincide con la definizione usualmente adottata dalla contabilità pubblica italiana ed è costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, e dagli enti dell'*Extra PA*, aggregato in cui sono incluse soggetti che, sotto un controllo pubblico, sono impegnati nella produzione di servizi destinabili alla vendita. Si tratta di Imprese Pubbliche Nazionali e Imprese Pubbliche Locali, a cui la PA ha affidato la *mission* di fornire alcuni servizi pubblici, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc. La Tavola a.1 riporta l'elenco delle categorie di enti dell'universo teorico CPT, per il SPA.

La rilevazione delle Imprese Pubbliche Locali (IPL) rappresenta un vero e proprio monopolio informativo della Banca dati CPT, che si è dotata di un proprio sistema di classificazione strutturato su tre livelli: Categoria, Subcategoria e Sottotipo, che consente di gestire la numerosità e la complessità dell'universo rilevato. Nel primo livello vengono definiti i grandi aggregati di enti (ad esempio Enti dipendenti); nel secondo si tiene conto della dimensione territoriale (Centrale, Regionale o Sub-regionale), nel terzo si evidenziano le principali classi di enti rilevate, tenendo conto soprattutto del dettato legislativo in materia di Enti locali, e dei possibili legami con altri sistemi di codifica utilizzati nella PA. Nel caso, ad esempio, degli Enti dipendenti (categoria) di livello regionale (subcategoria), si dispone dei sottotipi: Enti e istituti regionali, Agenzie regionali, ecc.

Tavola a.1 - Classificazione degli Enti del Settore Pubblico Allargato<sup>47</sup>

UNIVERSO	SUBUNIVERSO	LIVELLI DI GOVERNO	CATEGORIA ENTE
S. P. A.	P. A.	Amministrazione Centrale	Stato Patrimonio dello Stato ANAS Enti di previdenza Altri Enti dell'Amministrazione Centrale
		Amministrazione Regionale	Regioni e Province autonome Enti dipendenti da Regioni ASL, Ospedali e IRCCS
		Amministrazione Locale	Province e Città metropolitane Amministrazioni Comunali Comunità Montane e altre Unioni di enti locali Camere di Commercio, Industria e Artigianato Università Enti dipendenti da Amministrazioni Locali Autorità e Enti Portuali
	Extra PA	Imprese Pubbliche Nazionali (IPN)	Azienda dei Monopoli di Stato Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.a.) Ente Tabacchi Italiano (fino al 2003, anno della completa privatizzazione) ENEL Società Poste Italiane Ferrovie dello Stato ENI ACI Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, 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.

<sup>47</sup> Rispetto all'universo teorico qui riportato, nella Monografia non si considerano le Fondazioni partecipate, in quanto, a tutt'oggi, la rilevazione di tali soggetti non risulta uniforme sull'intero territorio nazionale.

La definizione dei criteri secondo i quali si intende operare la regionalizzazione è infatti preliminare all'individuazione degli indicatori necessari per la realizzazione del riparto: sia per le entrate che per le spese esistono infatti molteplici approcci, la cui applicazione può condurre a risultati significativamente diversi.

Per le Spese, il criterio di base della ripartizione territoriale nei CPT è principalmente quello della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico, in termini di flussi finanziari gestiti nei diversi territori. Per i flussi di spesa diretta, legati alla produzione di beni e servizi e all'aumento di uno *stock* di capitale non finanziario, la ripartizione territoriale avviene invece sulla base dell'allocazione fisica dei fattori produttivi impiegati e quindi dell'attività economica svolta, mentre per i flussi di spesa di altra natura si adotta il criterio della destinazione delle risorse erogate.

Per le Entrate, la logica adottata nei Conti Pubblici Territoriali è quella della costruzione del bilancio di un Operatore Pubblico Regionale virtuale (OPR) in cui siano presenti le entrate di tutti i livelli di governo le cui azioni producono effetti economici diretti sul territorio. Secondo tale approccio, la regione viene considerata alla stregua di una nazione, nel cui ambito agisce un operatore pubblico che si presume dotato di propria capacità decisionale.

I criteri di regionalizzazione adottati per Spese ed Entrate, così come sinteticamente descritti, sconsigliano di calcolare saldi finanziari territoriali utilizzando la Banca dati CPT, a meno di operare eventuali, indispensabili, correttivi per pervenire ad approssimazioni corrette di detti saldi.

#### **a.5 Classificazione economica**

Tutti gli enti pubblici della PA, così come rappresentati nelle fonti ufficiali, dispongono di uno schema di classificazione delle spese e delle entrate per categorie economiche più o meno simile a quello adottato per il bilancio dello Stato. L'uniformità dello schema non garantisce tuttavia la corretta imputazione del flusso alla relativa categoria economica, da parte del redattore del singolo bilancio.

Una corretta rilevazione dei flussi, quindi, non si limita al dato contabile, ma cerca, per quanto possibile, di entrare nel merito del flusso stesso e di verificarne, in base alla sua natura, la giusta imputazione.

Ne consegue che, per poter pervenire a conti consolidati che comprendano voci omogenee, occorre determinare quindi preventivamente uno schema di classificazione economica al quale far riferimento per riportare le informazioni rilevate dai bilanci consuntivi, cercando il più possibile di identificare delle relazioni univoche.



Una diversa forma di riclassificazione delle fonti è quella imposta dall'inserimento nell'universo di rilevazione di enti che redigono la propria documentazione contabile secondo le norme sul bilancio di impresa, soprattutto gli enti dell'*Extra PA*.

In tal caso, al fine di pervenire a una valutazione effettiva dei pagamenti e delle riscossioni, il dato di bilancio, espresso secondo la competenza economica e secondo gli schemi civilistici, deve essere trasformato in un dato di cassa e ricondotto agli schemi di entrata e spesa adottati dai CPT.

L'estremo dettaglio della classificazione delle voci economiche fa sì che si possano considerare diversi insiemi di categorie economiche. In funzione di specifici usi dei dati CPT vengono effettuate, senza alterare la natura finanziaria del dato di base, rielaborazioni al fine di consentire la piena rispondenza a regole comunitarie o la confrontabilità con altri aggregati della finanza pubblica.

#### **a.6 Classificazione settoriale**

Affinché il conto consolidato abbia un ruolo di supporto efficace nel processo decisionale e nell'attività di programmazione nazionale e regionale, e possa, altresì, essere utilizzato nelle analisi di settore, occorre che venga impostato un sistema di rilevazione ed elaborazione dei flussi adeguatamente articolato secondo la finalità perseguita con la loro erogazione.

In coerenza con il sistema di classificazione adottato nella Contabilità Pubblica e, quindi, con il sistema di Classificazione delle Funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG), la costruzione dei Conti Pubblici Territoriali viene effettuata secondo una classificazione settoriale a 30 voci<sup>48</sup>, particolarmente utile per tenere conto delle esigenze sia della Programmazione Comunitaria, sia dell'analisi della spesa pubblica.

Occorre inoltre precisare che le difformità esistenti nei bilanci pubblici riguardo all'imputazione delle voci di spesa ai rispettivi settori, anche quando questi presentano denominazioni apparentemente simili, impongono un'attenzione particolare nella definizione del contenuto degli stessi. I settori presentano, talvolta, un differente grado di dettaglio, frutto di diversi livelli di approfondimento, in virtù dell'esistenza o meno di specifici studi di settore. Le analisi effettuate dal Nucleo Centrale CPT hanno portato a riscontrare situazioni in cui spese con natura simile venivano di fatto attribuite dai bilancisti dei diversi enti a differenti comparti d'intervento, oppure casi in cui spese di dubbia attribuzione

---

<sup>48</sup> La suddetta ripartizione, utilizzata per classificare le spese, non può essere adottata per classificare i flussi di entrata, dal momento che la maggior parte di essi non è vincolata in origine a specifici settori d'intervento.

erano assegnate secondo criteri di prevalenza o, al contrario, attribuite direttamente a settori residuali. D'altra parte, da un lato non sempre le informazioni più dettagliate sono disponibili e/o affidabili, dall'altro la scelta fatta da CPT di non intervenire in maniera consistente sul bilancio di base, porta all'impossibilità di correggere le eventuali anomalie.

Per ciascuno dei 30 settori in cui si articola il dato di spesa dei CPT, sono disponibili schede sintetiche in cui vengono riportate le tipologie di esborso che, in linea teorica, vi dovrebbero essere contabilizzate, alcune criticità riscontrate e l'evoluzione osservata nell'articolazione dei livelli di governo che vi operano. Le Tavole a.2 e a.3 riportano le schede di sintesi riferite ai due settori oggetto di approfondimento nel presente volume: Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani.

#### **a.7 Consolidamento**

Nei Conti Pubblici Territoriali ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento intercorrenti tra gli enti appartenenti al medesimo livello di governo. Viene dunque effettuato un processo di consolidamento, che consente di ottenere il valore complessivo delle spese direttamente erogate sul territorio o delle entrate effettivamente acquisite, senza duplicazioni. Il consolidamento è direttamente dipendente dall'universo di riferimento: cambiando l'universo cambia il consolidato e il risultato finale. Di conseguenza, nel considerare il solo settore PA le imprese pubbliche che non ne fanno parte (poiché appartenenti all'Extra PA) sono considerate alla stregua di imprese private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA, i trasferimenti a esse risultano interni all'universo di riferimento e pertanto elisi per evitare doppi conteggi.

Tavola a.2 - Scheda settoriale per il Servizio Idrico Integrato<sup>49</sup>

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO		
<b>Contenuto teorico del settore</b>		
Comprende le spese per l'approvvigionamento idrico attraverso acquedotti e invasi d'acqua; le spese per il trattamento e la salvaguardia dell'acqua; i servizi per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche; gli studi e ricerche per lo sfruttamento delle acque minerali; gli interventi di miglioramento e rinnovamento degli impianti esistenti; la vigilanza e regolamentazione concernente la fornitura di acqua potabile (inclusi i controlli sulla qualità e quantità dell'acqua e sulle tariffe). Comprende inoltre le spese per opere fognarie, per la depurazione e il trattamento delle acque reflue, per la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento ed il potenziamento delle fognature; il trasferimento di fondi per il finanziamento del completamento della canalizzazione fognaria; i contributi per la realizzazione di opere di risanamento fognario e per la costruzione di collettori e di impianti di depurazione degli scarichi di acque reflue.		
<b>Criticità del settore</b>		
<b>Voci in eccesso</b>		
Spese per la formazione del personale più correttamente riconducibili a Formazione Spese specificamente destinate alla ricerca più correttamente riconducibili al settore Ricerca e Sviluppo 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		
<b>Voci in difetto</b>		
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		
<b>Voci riclassificate da e verso altri settori</b>		
<b>Composizione percentuale degli enti operanti nel settore*</b>		
	% media 2000-2002	% media 2007-2009
Società e fondazioni Partecipate	43,3%	70,2%
Comuni	36,8%	16,7%
Amministrazione Regionale	4,5%	3,7%
Consorzi e Forme associative	5,3%	3,2%
Stato	0,8%	2,4%
Aziende e istituzioni	4,5%	1,9%
Enti dipendenti	3,9%	1,2%
SOGESID	0,2%	0,3%
Comunità montane e unioni varie	0,6%	0,3%

<sup>49</sup> **Legenda:**

**Contenuto teorico del settore:** illustrazione delle finalità dell'intervento pubblico che rientrano nel settore in esame;

**Criticità del settore:** principali problematiche individuate nell'attribuzione delle spese e suddivise in "voci in eccesso" e "voci in difetto" su cui CPT non interviene per carenza di informazioni dettagliate nelle fonti primarie e "voci riclassificate da e verso altri settori" su cui CPT può intervenire e attribuire la spesa alla corretta finalità;

**Voci in eccesso:** spese che, pur essendo nella prassi contabile imputate al settore analizzato, sarebbero più correttamente riconducibili ad altri settori;

**Voci in difetto:** spese che, pur imputate nella prassi contabile ad un settore diverso rispetto a quello oggetto di analisi, sarebbero ad esso più correttamente riconducibili;

**Voci riclassificate da e verso altri settori:** spese che è possibile scorporare dalla fonte primaria per ricondurle al settore a cui, più correttamente, sono da riferirsi; sono le voci su cui CPT interviene e si riferiscono sia a spostamenti in uscita dal settore (verso) sia in entrata (da);

**Composizione percentuale degli Enti operanti nel settore:** identificazione degli enti o dei comparti del Settore Pubblico Allargato che alimentano le spese del settore e quantificazione del peso percentuale di ciascuno di essi calcolato rispetto al totale della spesa consolidata del settore al netto degli interessi passivi. Il calcolo del peso è stato effettuato con riferimento alle medie di inizio e fine periodo (2000-2002 e 2007-2009).

**Tavola a.3 - Scheda settoriale per la Gestione dei Rifiuti Urbani<sup>50</sup>**

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

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

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

Il Sistema delle Indagini sulle Acque (SIA) dell'Istat è parte del Programma Statistico Nazionale<sup>51</sup> e rileva, da ciascuno degli enti gestori del servizio idrico, informazioni sul servizio erogato, sulle risorse idriche idropotabili e sulle acque reflue urbane. Il SIA si articola in due fasi: la rilevazione dell'universo degli enti gestori (effettuata presso le Autorità di Ambito Territoriale Ottimale) e la rilevazione, da ciascuno degli enti dell'universo, dei servizi idrici gestiti (prelievo e trasporto di acqua per uso potabile, rete di distribuzione dell'acqua potabile, rete fognaria, impianto di depurazione delle acque reflue urbane).

Nel presente volume si considerano, in particolare, due misure sintetiche che approssimano aspetti rilevanti della copertura e della qualità delle risorse idriche finalizzate al consumo umano. Si tratta di due indicatori di fonte Istat – SIA volti, rispettivamente a misurare l'efficienza nella distribuzione dell'acqua (*Acqua erogata*<sup>52</sup> *sul totale dell'acqua immessa*<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Cfr. nota 49.

<sup>51</sup> Per dettagli sul Programma Statistico Nazionale cfr. [www.sistan.it/psn/index.html](http://www.sistan.it/psn/index.html).

<sup>52</sup> L'acqua erogata dalla rete di distribuzione dell'acqua potabile è la quantità di acqua ad uso potabile effettivamente consumata dai diversi utenti. Tale valore è dato dall'acqua consumata, misurata ai contatori dei singoli utenti, più una stima dell'acqua non misurata ma consumata per diversi usi, come per esempio: edifici pubblici, fontane pubbliche, acque di lavaggio strade, verde pubblico, idranti antincendio, ecc.

<sup>53</sup> L'acqua immessa nella rete di distribuzione dell'acqua potabile è la quantità di acqua ad uso potabile addotta da acquedotti e/o proveniente da apporti diretti da opere di captazione

nelle reti di distribuzione comunale<sup>54</sup>) e la quota di popolazione equivalente servita da depurazione (*Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione con trattamento almeno secondario*<sup>55</sup> sugli abitanti equivalenti totali urbani<sup>56</sup> della regione). Il primo indicatore quantifica quindi l'acqua non dispersa e offre una misura delle perdite di rete, *proxy* dello spreco di risorse idriche e del possibile miglioramento della qualità dell'offerta del servizio ai cittadini. Il secondo indicatore pone invece a confronto la capacità depurativa dei più avanzati impianti esistenti con l'effettivo fabbisogno di depurazione e misura quindi, indirettamente, la diminuzione dell'inquinamento e dell'impatto dell'uso umano sulla disponibilità e sulla qualità della risorsa idrica.

### **a.9 I dati ISPRA sulla Gestione dei Rifiuti Urbani**

La raccolta dei dati in materia di produzione e Gestione dei Rifiuti Urbani rientra tra le attività dell'Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale (ISPRA), nell'ambito dei propri compiti istituzionali di diffusione dell'informazione ambientale e di gestione della Sezione nazionale del Catasto rifiuti.

La procedura adottata per la raccolta dei dati si basa sulla predisposizione e l'invio di appositi questionari ai soggetti pubblici e privati che, a vario titolo, raccolgono informazioni in materia di gestione dei rifiuti (ARPA, APPA, Regioni, Province, Osservatori Provinciali sui Rifiuti, Commissari per le emergenze rifiuti, CONAI e consorzi o soggetti gestori).

La rilevazione è inclusa nel Programma Statistico Nazionale<sup>57</sup> ed i risultati sono diffusi annualmente nel Rapporto Rifiuti.

Nella Monografia si utilizzano, in particolare, alcuni indicatori sintetici per descrivere le principali caratteristiche del servizio erogato ai cittadini:

---

e/o derivazione, navi cisterna o autobotti, in uscita dalle vasche di alimentazione della rete di distribuzione.

<sup>54</sup> La rete di distribuzione partendo da vasche di accumulo (serbatoi, vasche di carico), distribuisce acqua ai singoli punti di utilizzazione (abitazioni, stabilimenti, negozi, uffici, ecc.)

<sup>55</sup> Il trattamento secondario è un processo di ossidazione biologica della sostanza organica biodegradabile sospesa e disciolta nelle acque di scarico, che si effettua utilizzando batteri aerobi. Il trattamento "più avanzato" consente di rimuovere efficacemente sostanze non eliminate completamente con i trattamenti precedenti, quali microrganismi, sali nutritivi, sostanze organiche.

<sup>56</sup> Stima effettuata dall'Istat che considera le acque reflue urbane recapitate nella rete fognaria e prodotte da attività domestiche e ad esse assimilabili, compresi anche gli scarichi di attività alberghiere, turistiche, scolastiche e di micro-imprese generalmente operanti all'interno dei centri urbani, che presentano caratteristiche qualitative equivalenti al metabolismo umano o ad attività domestiche e in cui gli inquinanti sono costituiti prevalentemente da sostanze biodegradabili.

<sup>57</sup> Cfr. nota 51.

la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica<sup>58</sup>, la quota di raccolta differenziata effettuata a livello regionale<sup>59</sup> e la frazione umida trattata in impianti di compostaggio<sup>60</sup>, quale *proxy* della effettiva capacità di recupero di materia. I tre indicatori, congiuntamente, consentono di disporre di un quadro del funzionamento della gestione del settore che, in linea generale, è orientato a ridurre lo smaltimento in discarica, aumentare la raccolta differenziata e, in particolare, sostenere un pieno recupero di materia dai rifiuti avviati alla differenziazione.

#### **a.10 I Soggetti Pubblici Locali rilevati dal Nucleo Regionale nei due settori**

Data l'importanza assunta dai Soggetti Pubblici Locali operanti nel Servizio Idrico Integrato e nella Gestione dei Rifiuti Urbani all'interno dell'economia italiana, la Tavola a.4 riporta l'elenco degli enti rilevati sul territorio da ciascun Nucleo Regionale, oggetto di periodiche revisioni e aggiornamenti.

---

<sup>58</sup> Il dato è calcolato sia in kg di rifiuti per abitante all'anno, sia in percentuale del totale dei Rifiuti urbani prodotti.

<sup>59</sup> È calcolata come percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti che possono essere avviati a recupero di materia. Per raccolta differenziata si intende raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee, compresa la frazione organica umida, destinate al riutilizzo, al riciclo e al recupero di materia.

<sup>60</sup> È data dalla quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio (*compost* di qualità) sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale. Nella frazione umida trattata in impianti di compostaggio sono inclusi l'organico selezionato e il verde e esclusi i fanghi. Nei quantitativi trattati sono compresi anche i rifiuti urbani da raccolta differenziata avviati a digestione anaerobica. La quantità di rifiuto umido prodotto deriva da elaborazioni ISPRA effettuate sulla base di analisi merceologiche. Non si considera il *compost* domestico valutato da ISPRA come forma di "prevenzione" per la riduzione del quantitativo di rifiuto e dunque fuori dalla produzione e dal ciclo di raccolta differenziata.

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

Soggetti Pubblici Locali del Servizio Idrico Integrato	Soggetti Pubblici Locali della Gestione dei Rifiuti Urbani
Autorità di Bacino della Puglia	Azienda Servizi Ecologici SpA
Acquedotto Pugliese SpA	Azienda Municipale per l'Igiene e la Conservazione dell'Abitato di Foggia
ATO Puglia	Azienda Servizi Igiene e Pubblica Utilità di Corato
	Azienda Speciale Igiene e Ambiente di Cerignola
	Azienda Municipalizzata Igiene Urbana di Trani
	Azienda Municipale Igiene Urbana SpA di Bari
	Azienda Speciale Municipalizzata Igiene Urbana di
	Spes Gioia
	Barletta Servizi Ambientali SpA
	Smat Scrl
	Copertino Multiservizi SpA
	AMIU SpA di Trani

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

I dati dei Conti Pubblici Territoriali utilizzati in questa monografia sono consolidati<sup>61</sup> rispetto all'universo del Settore Pubblico Allargato e deflazionati utilizzando il deflatore del Pil a valori concatenati, a prezzi costanti 2000, di fonte Istat.

Al fine di disporre di dati sintetici da leggere e interpretare in un confronto tra territori, si è scelto di aggregare i 30 settori CPT nei seguenti 11 macrosettori: Amministrazione Generale; Servizi Generali; Conoscenza, Cultura e Ricerca; Servizio Idrico Integrato; Gestione dei Rifiuti Urbani; Ambiente e gestione del territorio; Sanità; Politiche sociali; Attività produttive e Opere Pubbliche; Mobilità; Reti infrastrutturali.

Gli indicatori fisici considerati per l'analisi settoriale del Servizio Idrico Integrato (cfr. paragrafo a.8) e della Gestione dei Rifiuti Urbani (cfr. paragrafo a.9), fanno parte del set di 11 indicatori selezionati per il meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio<sup>62</sup>, rivolto alle otto regioni del Mezzogiorno. Si tratta di un sistema di incentivazione che condiziona l'erogazione di risorse pubbliche del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, al raggiungimento, al 2013, di *target* quantificati *ex-ante*, uguali per tutti i territori e pari, in particolare al 75 per cento per l'acqua non dispersa, al 70 per cento per la depurazione avanzata, ad un massimo di 230 kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante, al 40 per cento di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e al 20 per cento di frazione umida trattata in impianti di compostaggio.

<sup>61</sup> Fanno eccezione i dati presenti nelle Figure 1.3, 1.4, 2.3, 3.4, 5.3 e 9.3, che si riferiscono, invece, a flussi non consolidati, per permettere la misurazione di specifici fenomeni.

<sup>62</sup> Cfr. [www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio).