



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



AA. VV.

L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT)

Il decentramento delle funzioni sul territorio

Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione Toscana



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

Regione Toscana - 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 Toscana 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 Toscana opera presso il Dipartimento Organizzazione e Risorse – Settore Politiche Fiscali e Finanza Locale ed è composto da:

Agnese Parrini
Roberto Biagini
Daniela Marconi
Lucia Martellacci

Gli autori del volume sono:

Parte I – Roberto Biagini e Daniela Marconi
Parte II – Riccardo Grifoni (Regione Toscana - Settore “Tutela e Gestione delle Risorse Idriche”)
Parte III – Massimiliano Di Mattia (ARRR SpA -Agenzia Regionale Recupero Risorse) e Vania Petruzzi (Settore “Rifiuti e Bonifiche dei Siti Inquinati)

Gli Autori desiderano ringraziare per la collaborazione i componenti dell'Unità Tecnica Centrale, i Settori “Tutela e Gestione delle Risorse Idriche” e “Rifiuti e Bonifiche dei Siti Inquinati” della Regione Toscana, gli Enti del Settore Pubblico Allargato, CìSPEL Toscana, IRPET e ARRR SpA.

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

Finito di stampare nel settembre 2011

INDICE

GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME	V
PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO	11
1. Il contesto nazionale del decentramento	11
2. La declinazione del decentramento nella Regione	16
3. La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali (SPL)	19
PARTE II - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	25
4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione	25
5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	27
6. I principali gestori del servizio nella Regione	43
7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	51
PARTE III - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI	55
8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione	55
9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	57
10. I principali gestori del servizio nella Regione	65
11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	73
A. APPENDICE METODOLOGICA	79

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 locali¹, con il coordinamento metodologico e operativo dell'Unità Tecnica Centrale² 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.

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

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

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

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

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

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

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

Nel **Capitolo 1 – Il contesto nazionale del decentramento** si descrive l'evoluzione del processo di decentramento di funzioni a livello nazionale

attraverso un breve *excursus* della storia recente, della principale normativa e delle motivazioni alla base del processo, supportando l'esposizione con alcuni grafici generali basati sugli indicatori di decentramento dei flussi complessivi di spesa e di entrata.

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

Il **Capitolo 3 – La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali** descrive, a livello regionale, il ruolo attribuito ai Soggetti Pubblici Locali (SPL)³ per la gestione dei servizi pubblici: quanti sono, chi sono, che natura giuridica hanno, come si finanziano, quali settori gestiscono. Viene approfondito il fenomeno della 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.

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

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

Il **Capitolo 7 – Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione** descrive gli obiettivi fissati a livello settoriale per il territorio di riferimento, i *target* normativi esistenti e il loro attuale livello di raggiungimento, le politiche messe in atto, la programmazione di settore, gli eventuali meccanismi di incentivazione esistenti⁴, 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 sintetico⁵ alcuni tratti fondamentali della Banca dati CPT. Brevi approfondimenti sono dedicati alla natura del dato, all'universo di

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

Cfr. www.dps.tesoro.it/dps/obiettivi_servizio.

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

riferimento⁶, ai livelli di governo considerati, ai metodi adottati per la regionalizzazione dei flussi finanziari, agli schemi adottati per la classificazione economica di spese e entrate e per quella settoriale delle spese, al processo di consolidamento cui sono sottoposti i dati per consentire un'analisi a livello di PA e di SPA, nonché alcuni dettagli sui due settori approfonditi, con la lista degli enti regionali che li gestiscono, e alcune informazioni sulle rilevazioni statistiche alla base degli indicatori fisici settoriali considerati nel testo (Banca dati Istat-SIA e dati Ispra sui rifiuti urbani).

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

PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO

1. Il contesto nazionale del decentramento

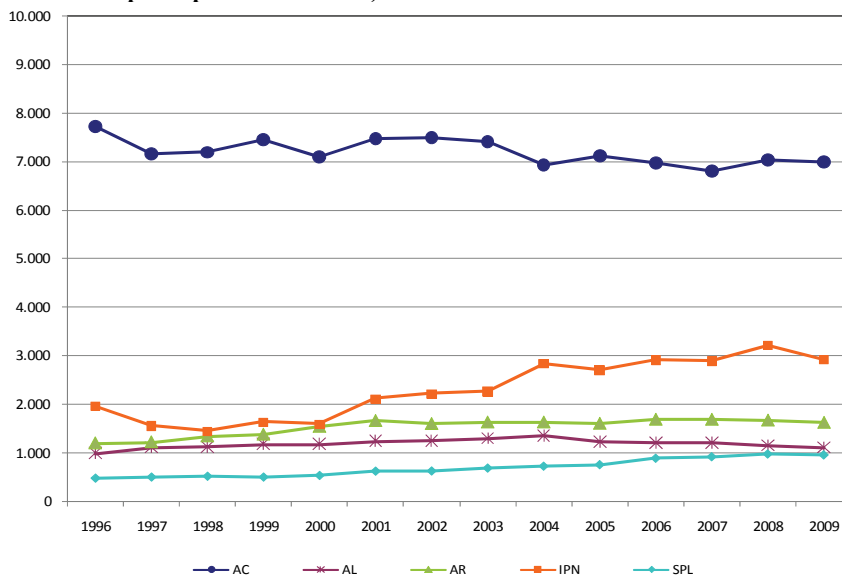
Il processo di decentramento trae origine dalla L.142/1990, relativa alla riorganizzazione degli Enti locali, e prosegue con la L.59/1997 e le riforme costituzionali del Titolo V della Costituzione. Tali interventi normativi implicano una riforma del sistema di distribuzione delle funzioni e dell'assetto organizzativo di ogni livello istituzionale, introducendo nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà.

La transizione costituzionale si può dire tutt'altro che conclusa ed è attualmente in fase di costruzione l'adeguamento dei sistemi finanziari e legislativi dei governi sub-centrali ai nuovi dettami costituzionali. Le Pubbliche Amministrazioni, infatti, hanno vissuto e stanno tuttora vivendo un periodo di transizione legato proprio al processo di decentramento di alcune funzioni amministrative, con effetti sia sulle spese che sulle entrate. In Italia, tale processo è avvenuto con una distribuzione funzionale dall'alto verso il basso, con il mantenimento in capo al governo centrale di limitate funzioni di rilevanza nazionale.

Significative novità, rispetto al panorama legislativo vigente, sono state introdotte con l'approvazione della Legge Delega 42/2009 sul federalismo fiscale. In particolare, gli apporti più innovativi sono attinenti al tema del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, alla definizione degli ambiti di autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali, all'introduzione del principio dei costi e dei fabbisogni *standard* nonché la perequazione per i territori a minore capacità fiscale.

L'analisi della spesa per livelli di governo è molto importante quando ci si pone nell'ottica di evidenziare fenomeni quali il decentramento delle funzioni e poterne quindi studiare l'evoluzione nel tempo. Dall'analisi della Figura 1.1 emerge che in Italia, nel periodo 1996-2009, non vi sono spostamenti significativi di spesa dal livello centrale a quello locale, né tanto meno dalle Amministrazioni Regionali e Locali ai Soggetti Pubblici Locali.

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

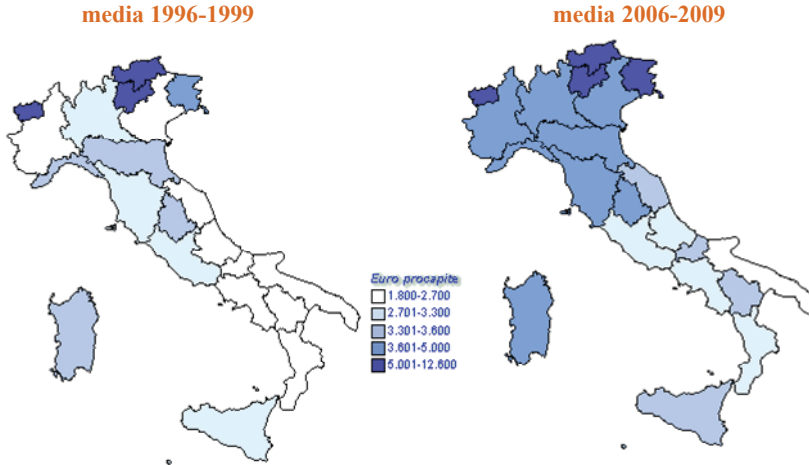


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Analizzando la Figura 1.2 risulta che la spesa media del comparto locale della Toscana è passata da 3.264,46 euro costanti pro capite del periodo 1996-1999 a 3.734,93 euro costanti pro capite del periodo 2006-2009, con un incremento comunque meno marcato di quello registrato in regioni, vicine e simili in termini di spesa totale media del primo periodo, quali Umbria, Liguria e l'Emilia-Romagna.

⁷ 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.

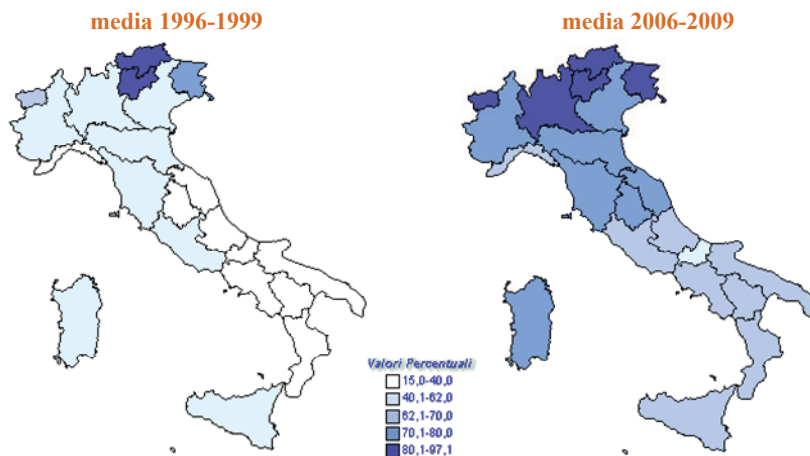
Figura 1.2 - SPA - Spesa totale del comparto locale (AR, AL, SPL) in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Analizzando la Figura 1.3 risulta che il finanziamento medio (in termini di Tributi propri e devoluti) di AR e AL, per quanto riguarda la Regione Toscana, è passato da circa il 50 per cento del periodo 1996-1999 al 75 per cento del periodo 2006-2009. L'effetto è da ricercarsi nel passaggio da una finanza di tipo derivato (basata principalmente su Trasferimenti da parte dello Stato) a una finanza di tipo autonomo (basata principalmente su Tributi propri della regione).

Figura 1.3 - SPA - Finanziamento delle AR e AL⁸ in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; valori percentuali)

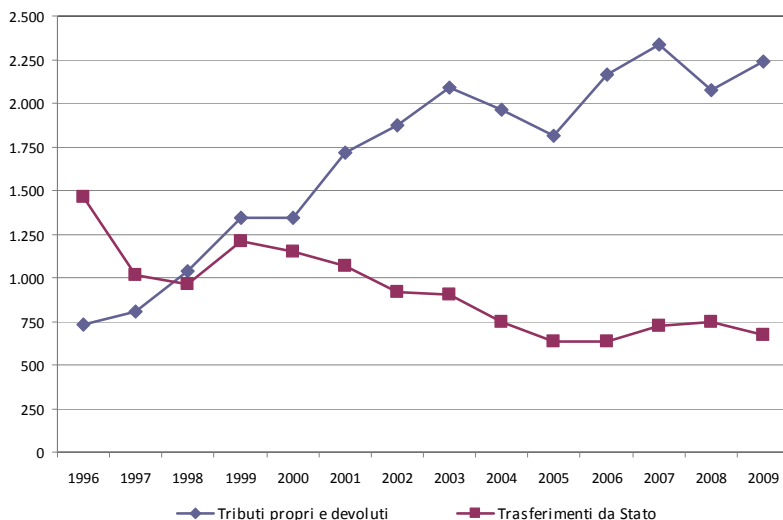


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Quanto suddetto trova pieno riscontro dall'analisi della Figura 1.4, da cui risulta in maniera evidente come il processo di decentramento, nel periodo 1996-2009, abbia portato ad un aumento delle Entrate proprie (da 730,42 euro a 2.240,71 euro) e a una diminuzione dei Trasferimenti dallo Stato (da 1.465,28 euro a 669,23 euro).

⁸ 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 AL⁹ in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



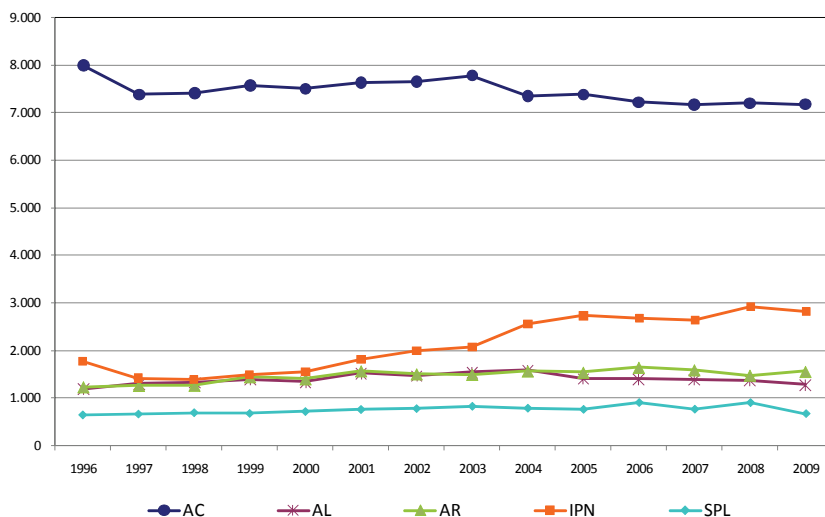
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

⁹ 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

Declinando all'interno della realtà toscana quanto visto nel capitolo precedente, dalla Figura 2.1 risulta una situazione analoga a quella nazionale. Infatti, anche nel nostro territorio, nel periodo 1996-2009, non vi sono stati spostamenti significativi di spesa dal livello centrale a quello locale, né tanto meno dalle AR e AL ai SPL.

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

In termini di incidenza della spesa (cfr. Figura 2.2) dei diversi livelli di governo locale (AR, AL e SPL) emerge che mediamente nel periodo 2007-2009, rispetto all'intervallo 2000-2002, il peso della Spesa totale del livello di governo delle AL si è leggermente contratto (da 39,1 a 36,7 per cento) rispetto a quello dei SPL (da 20,4 a 21,3 per cento) e delle AR (da 40,5 a 42,0 per cento). È da ritenere che il motivo della contrazione rilevata sia da attribuire ai vincoli imposti dal patto di stabilità interno, che non ha consentito agli Enti locali di spendere tutte le disponibilità di cassa. Per ovviare a tale situazione la Regione Toscana, recependo quanto previsto solo nel 2008 dalla normativa nazionale, ha disciplinato con propria legge il “patto di stabilità regionalizzato”, che ha consentito una redistribuzione delle risorse sul territorio tra livelli diversi di governo.

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

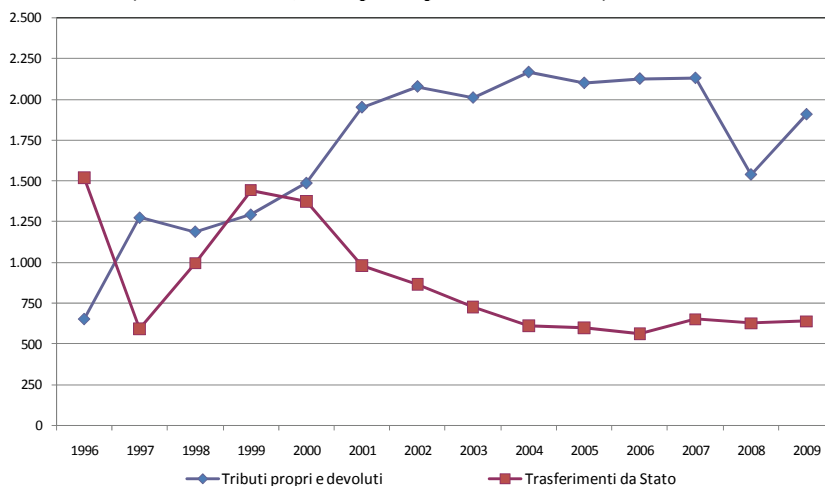
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Con la Figura 2.3 l'analisi si sposta sull'evoluzione del finanziamento delle AR e AL ponendo a confronto le risorse proprie (Tributi propri e devoluti) con quelle derivate (Trasferimenti da Stato). Anche in questo caso, come già evidenziato per la spesa totale, la situazione toscana riflette quella nazionale (cfr. Figura 1.4). Infatti, risulta in maniera evidente come il processo di decentramento abbia portato a un aumento delle Entrate proprie (da 653,48 euro pro capite a 1.908,78 euro pro capite) e a una diminuzione dei Trasferimenti dallo Stato (da 1522,31 euro pro capite a 641,10 euro pro capite). L'andamento dei Tributi propri e devoluti è segnato dalle tappe di modifica di finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale: l'introduzione dell'IRAP e dell'Addizionale IRPEF (anno 1997); l'incremento dallo 0,5 allo 0,9 per cento dell'aliquota dell'Addizionale IRPEF (anno 2000); l'attribuzione della compartecipazione regionale all'IVA (anno 2001).

Contemporaneamente, per quanto riguarda i Trasferimenti dallo Stato, comprensivi sia di quelli correnti che di quelli in conto capitale, si rileva una forte diminuzione nel primo biennio, una ripresa nel biennio 1998-

1999, il tutto seguito dal graduale e costante declino del periodo 2000-2006 e la stabilizzazione dell'ultimo triennio su valori prossimi ai 640 euro pro capite.

Figura 2.3 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL¹⁰ nella Regione (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

¹⁰ Cfr. nota Figura 1.4.

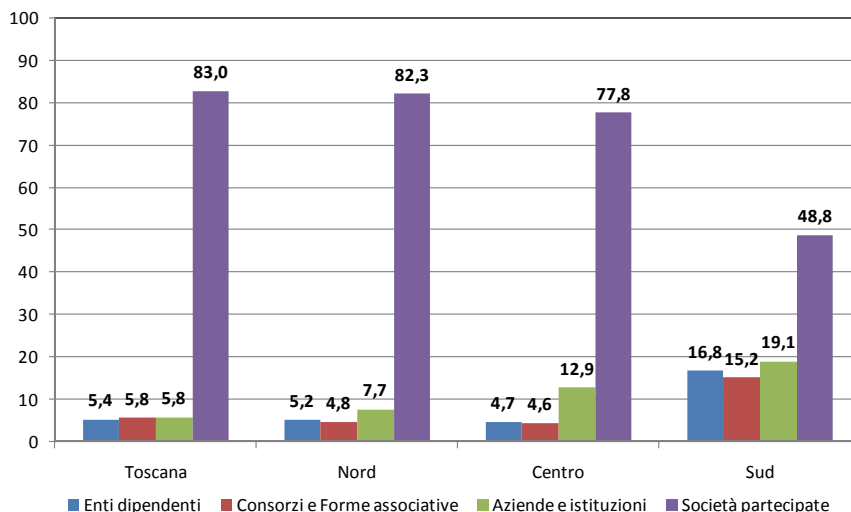
3. La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali (SPL)

Questo capitolo è dedicato all'analisi dei soggetti dipendenti e/o partecipati da Amministrazioni Pubbliche, la cui importanza negli ultimi anni è notevolmente cresciuta. Nel corso degli anni Novanta il processo di snellimento della Pubblica Amministrazione ha avuto una accelerazione.

Si è sviluppata infatti la tendenza degli Enti territoriali a trasferire a soggetti terzi la gestione dei servizi, e tali soggetti sono andati assumendo sempre più natura imprenditoriale. Già la L.142/1990 aveva introdotto la possibilità di affidare a Società per Azioni, a prevalente capitale pubblico, la gestione dei servizi pubblici locali. Successivamente è venuto meno il vincolo della proprietà maggioritaria pubblica e infine, con il Testo Unico degli Enti locali del 2000, la Società per Azioni diventa l'unica forma di gestione per i servizi di rilevanza economica.

Dalla Figura 3.1 appare in maniera evidente come la Toscana presenti un'incidenza delle società partecipate (circa 83,0 per cento), nella gestione della spesa dei SPL, che è mediamente più alta di quella delle altre regioni italiane. La motivazione è da ricercarsi nel massiccio ricorso alla gestione indiretta dei servizi pubblici, che nella regione Toscana ha avuto avvio fin già dagli anni Novanta.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Se guardiamo al *trend* del numero di imprese nel periodo 2000-2009, si rileva come in alcuni settori (in particolare l'acqua, l'energia e i servizi ambientali) si è assistito negli ultimi anni a un processo di accorpamento e fusione di più imprese e alla nascita di *holding* e, spesso, anche alla formazione di società pluriservizi. Ciò ha comportato inevitabilmente una graduale riduzione in termini numerici dell'universo di riferimento come risulta evidente dalla Figura 3.2.

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	1	1	1	1	1	
		Agenzie regionali	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	
	Enti dipendenti di livello sub-regionale	Enti di promozione turistica di livello regionale	15										
		Enti per il diritto allo studio universitario	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1
ConSORZI e Forme associative	Forme associative di livello regionale	Enti di promozione turistica di livello sub-regionale		15	15	15	15	15	15	14	14	14	
		ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	
	Forme associative di livello sub-regionale	ConSORZI di bonifica	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	
Aziende e istituzioni	Forme associative di livello sub-regionale	ConSORZI istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	26	20	14	11	10	8	4	2	2	2	
		Enti pubblici economici e Aziende regionali	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
	Aziende e istituzioni di livello regionale	Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	10	10	10	10	9						
		Aziende speciali e municipalizzate	36	30	29	26	22	14	13	13	12	11	
Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Enti pubblici economici di livello sub-regionale	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
		Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	8	8	8	7	7	6	6	6	6	6	
	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	13	13	13	13	13	12	12	12	11	11	
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	119	148	165	185	193	203	209	192	185	184	
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	18	18	18	18	18	18	18	13	13	11	
Totale complessivo			274	292	302	315	317	306	307	282	273	267	

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In termini percentuali, il macrosettore di maggior concentrazione di spesa in Toscana (cfr. Figura 3.3) è quello relativo alle Reti infrastrutturali (18,7 per cento), la cui importanza è legata ai processi di esternalizzazione dei servizi pubblici, operati soprattutto da imprese nazionali. Tale macrosettore è seguito, oltre che dalle Attività produttive e opere pubbliche (17,2 per cento), dal Servizio Idrico Integrato (17,8 per cento) e dalla Gestione dei Rifiuti Urbani (16,4 per cento), che saranno oggetto di specifici *focus* di approfondimento nei capitoli seguenti.

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			
	Toscana	Nord	Centro	Sud	Toscana	Nord	Centro	Sud
Amministrazione Generale	7,46	2,33	2,35	0,22	0,9	0,2	0,3	0,1
Servizi Generali	0,11	7,31	0,03	0,01	0,0	0,5	0,0	0,0
Conoscenza, Cultura e Ricerca	33,26	43,15	26,88	22,94	4,2	4,2	3,5	6,0
Servizio Idrico Integrato	142,56	99,46	117,98	61,17	17,8	9,4	14,9	16,0
Gestione dei Rifiuti Urbani	129,11	150,72	99,23	51,95	16,4	13,5	12,9	13,5
Ambiente e gestione del territorio	21,81	25,08	17,40	28,59	2,8	2,5	2,3	7,4
Sanità	46,89	26,88	28,72	7,59	6,0	2,6	3,8	2,0
Politiche sociali	1,72	27,89	2,13	1,45	0,2	2,6	0,3	0,4
Attività produttive e Opere Pubbliche	134,59	158,19	124,14	105,29	17,2	15,2	16,3	27,9
Mobilità	121,95	194,25	184,78	92,04	15,6	18,4	24,2	24,2
Reti infrastrutturali	148,95	345,82	166,42	9,80	18,8	30,9	21,5	2,6
Totale	788,40	1.081,08	770,07	381,04	100,0	100,0	100,0	100,0

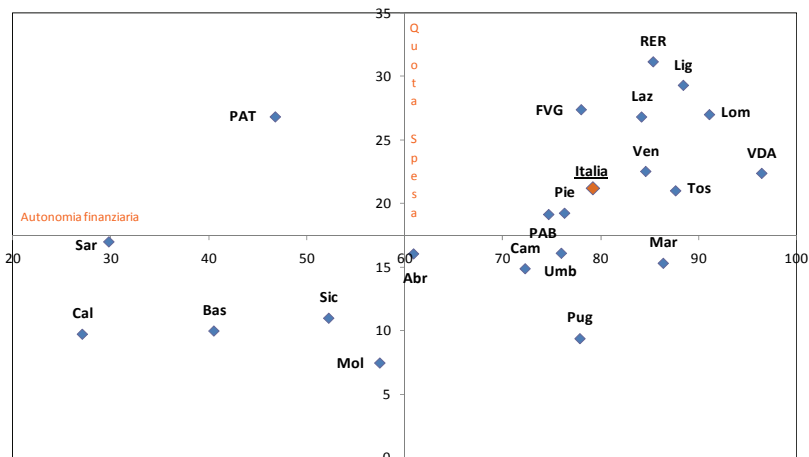
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Volendo fare un confronto con le altre macroaree italiane in termini di spesa pro capite, è interessante osservare come la spesa in ambito socio sanitario arrivi quasi a doppiare quella sostenuta nel Centro-Nord e sia circa cinque volte quella del sud. In questo ambito infatti la Toscana da sempre destina una grossa parte delle risorse, a causa di:

- un elevato indice di vecchiaia della popolazione, che comporta un maggior fabbisogno di assistenza socio-sanitaria;
- una crescita nella popolazione della componente straniera;
- una relativa efficacia del servizio sanitario toscano, che esercita una forte attrazione anche sui residenti fuori regione.

Nel grafico successivo (cfr. Figura 3.4) è messo in evidenza il posizionamento di ciascuna regione italiana rispetto a due parametri: autonomia finanziaria dei SPL regionali e quota di spesa gestita dagli stessi.

Figura 3.4 - Autonomia finanziaria¹¹ e peso della spesa sul comparto locale¹² dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'autonomia finanziaria è misurata dal rapporto tra proventi derivanti dalla Vendita di beni e servizi riconducibili alla loro attività di mercato e la somma dei Trasferimenti ricevuti dalla PA e del totale della Vendita di beni e servizi; quanto più è elevato tale rapporto, tanto maggiore è la capacità dell'impresa di far fronte alle proprie necessità prescindendo da finanziamenti dell'ente pubblico. Per quanto riguarda la Toscana, emerge come i SPL operanti sul territorio regionale abbiano una minore dipendenza dai Trasferimenti rispetto a quelli operanti nelle altre regioni. La Regione, infatti, presenta un livello di autonomia finanziaria pari all'87,7 per cento, superiore rispetto alla media nazionale, che si attesta al 79,2 per cento, e che la colloca fra le prime quattro regioni italiane.

Per quota di spesa, invece, si intende la misura in cui la spesa dei SPL concorre alla formazione della spesa complessiva del comparto locale; quanto più è elevato tale rapporto, tanto maggiore è la quota di spesa attribuibile ai SPL. Per quanto riguarda la Toscana, emerge come la quota di spesa dei SPL operanti sul territorio regionale (pari al 21,0 per cento) risulti sostanzialmente in linea con il valore medio nazionale (pari al 24,2 per cento).

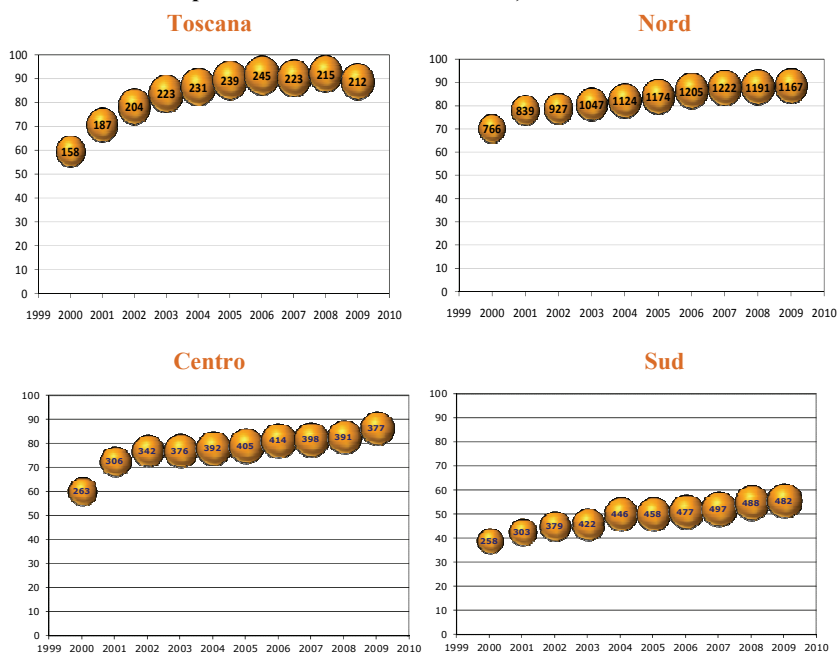
Nella Figura 3.5 viene analizzata l'evoluzione del processo di societizzazione dei SPL in termini quali-quantitativi, vale a dire sia in

¹¹ 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.

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

termini di numerosità che di peso percentuale della spesa di tali enti sul totale. Analizzando l'andamento temporale, si osserva in Toscana un primo periodo (1999-2006) di forte crescita che porta a toccare valori pari al 91,2 per cento, seguito da un calo nel periodo successivo.

Figura 3.5 - Evoluzione del processo di Societarizzazione¹³ dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali e numero di Società)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

I fattori che hanno generato la crescita nel primo periodo considerato sono principalmente due:

- nel 2004 è avvenuto lo scioglimento delle ATER, enti fino ad allora controllati dalle AR, che dal 2005 confluiscono all'interno dei SPL;
- la nascita dei soggetti gestori nell'ambito del Servizio Idrico Integrato, a seguito della totale esternalizzazione del servizio realizzatasi a partire da fine anni Novanta, in applicazione della *Legge Galli* ma che ha visto la sua piena realizzazione proprio in questi anni.

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

Altro fenomeno importante è la costituzione, in questi anni, da parte delle Regioni, di Enti dipendenti per lo svolgimento di funzioni prettamente gestionali. Contestualmente si è verificato anche un progressivo passaggio dalla gestione diretta a quella indiretta di numerosi servizi pubblici. Negli ultimi anni, infatti, si è assistito alla trasformazione della natura giuridica degli organismi gestionali affidatari di tali servizi che da Consorzi o Aziende si sono trasformati in Società di capitali. In particolare, la realtà toscana nel periodo compreso tra il 2000 e il 2006 si caratterizza per due aspetti principali:

- la scelta a livello regionale di procedere ad una esternalizzazione di alcune funzioni tramite la creazione di propri Enti dipendenti;
- l'esternalizzazione dei servizi ai SPL, che ha origini antecedenti al 2000 tanto che già in tale anno una grossa parte dei servizi risultava esternalizzata a favore di organismi diversi dagli Enti locali.

È interessante notare il rallentamento che caratterizza l'ultimo triennio in Toscana; la spiegazione di tale bassa crescita sta nel fatto che il fenomeno della societizzazione è entrato in una fase matura, che ha necessitato di alcuni aggiustamenti e in alcuni casi di ripensamenti, legati sia all'eccessivo uso dello strumento, che a cessazioni programmate, dovute alla scelta di lasciare al privato la gestione del servizio riducendo la quota di partecipazione pubblica al capitale. Nella medesima direzione vanno anche gli ultimi interventi normativi statali, che hanno influenzato gli enti pubblici orientandoli verso un minore e più razionale ricorso a Società partecipate, in un'ottica di contrazione della spesa. A ciò si unisce la scelta da parte di molte società di seguire un processo di accorpamento e fusione di più imprese e alla nascita di *holding* e, spesso, anche alla formazione di società pluriservizi. In Toscana il caso più eclatante, per l'impatto che ha avuto sul territorio, è stata la trasformazione della società Publiservizi SpA in *holding* capogruppo che ha assorbito molte società¹⁴ in precedenza oggetto di rilevazione da parte nel Nucleo Regionale.

¹⁴ Al 2009 le società appartenenti alla *holding* Publiservizi SpA sono le seguenti: Acque SpA (19,3 per cento), Agescor Srl (100,0 per cento), B.S. Billing Solutions Scarl (2,0 per cento), Publiacqua SpA (0,4 per cento), ICT Solutions Srl (24,0 per cento), Publiambiente SpA (100,0 per cento), Publicogen Srl (in liquidazione 100,0 per cento), Publicom Srl (100,0 per cento), TI Forma Scarl (3,6 per cento), Tirreno Acque Scarl (23,6 per cento), Toscana Energia SpA (10,4 per cento), Step Srl (100,0 per cento).

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

4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione

4.1 *Legislazione Nazionale e Regionale*

Le più significative disposizioni normative sono costituite dal D.Lgs.52/2006 (che ha sostanzialmente riconfermato i contenuti della storica L.36/1994), dal DM 4 marzo 1996 e dal DM 1 agosto 1996.

Tale decreto conferma l'obiettivo perseguito dalla L.36/1994 di riorganizzare il Servizio Idrico Integrato, inteso quale insieme dei servizi pubblici e privati di captazione, adduzione e distribuzione delle acque ad uso civile, di fognatura e depurazione dei reflui; più specificatamente, esso riconferma l'inderogabile necessità di eliminare le gestioni locali per addivenire ad una riorganizzazione industriale del servizio idrico, in modo integrato e quindi inclusivo dei servizi di fognatura e depurazione, mediante il superamento delle gestioni comunali in economia, l'individuazione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) di pianificazione e di gestione del servizio.

In Toscana l'attuazione della L.36/1994 è stata avviata con l'approvazione della L.R.81/1995 che ha portato all'istituzione di 6 ATO, i cui confini sono stati definiti sulla base della configurazione geografica dei bacini idrografici: il bacino dell'Arno, il più esteso della Regione, è stato suddiviso a sua volta in tre ambiti (Alto, Medio e Basso Valdarno). La formazione delle Autorità di Ambito è avvenuta, secondo quanto disposto dalla L.R.81/1995, mediante la costituzione di Consorzi obbligatori tra i comuni dell'Ambito. Con la medesima legge è stato definito il quadro di funzionamento istituzionale e di regolamentazione dell'organizzazione delle Autorità di ATO, disciplinando i contenuti minimi dello Statuto Consortile, predisposto sulla base dello Statuto Tipo definito dalla Regione Toscana con la L.R.81/1995.

Con la L.R.26/1997 è stato completato il quadro normativo necessario, avendo disciplinato i contenuti minimi della Convenzione Tipo per l'affidamento della gestione del SII da parte dell'Autorità di ATO al gestore unico di Ambito.

4.2 *Il ruolo della Regione*

Il D.Lgs.152/2006 conferma alle Regioni la competenza per l'organizzazione territoriale sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali del SII, che sostanzialmente si esplicita con la potestà di:

- delimitare gli ATO, di dimensione sovracomunale, possibilmente coincidenti con i bacini idrografici;

- definire le modalità di aggregazione dei Comuni nella veste di Autorità di ATO (Consorzio obbligatorio o Convenzione);
- definire lo Statuto Tipo dell'Autorità per consentirne l'insediamento;
- regolamentare il passaggio di personale dai precedenti gestori al gestore unico di Ambito a seguito dell'affidamento della gestione.

Gli obiettivi perseguiti dalla Regione Toscana nella delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali sono stati:

- assicurare una gestione della risorsa che garantisca la copertura del fabbisogno attuale e futuro sulla base di una corretta gestione del bilancio idrico;
- assicurare la preservazione e la tutela della risorsa idrica destinata a soddisfare il fabbisogno idropotabile, in un contesto sovracomunale, finanche a livello pluriprovinciale, che coinvolga gli enti competenti alla pianificazione del territorio ben oltre il proprio confine amministrativo;
- assicurare il disinquinamento delle acque sia di superficie che sotterranee, che non può che trovare soddisfacimento in un ambito di bacino idrografico.

5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

Prima di passare all'analisi dei flussi di spesa dedicati al Servizio Idrico Integrato in Toscana – evoluzione storica e dimensionamento rispetto alle altre regioni (cfr. Figura 5.1) – e di utilizzare tali dati quali indicatore di decentramento (cfr. Figura 5.2) nonché misura dell'*input* finanziario fornito al settore per migliorarne l'efficienza (cfr. Figura 5.5 e 5.6), si dedicano alcuni paragrafi¹⁵, all'evoluzione delle risorse (investimenti e addetti) destinate al settore (cfr. Paragrafi 5.1 e 5.2) e all'effetto sulla dotazione di infrastrutture (cfr. Paragrafo 5.3) nonché sulle *performances* (copertura del servizio e perdite della rete). Poiché la successiva analisi dei dati CPT riguarda anche il lato delle entrate, e in particolare sono posti a confronto i flussi delle Vendite di beni e servizi e i Trasferimenti dalla Pubblica Amministrazione (cfr. Figura 5.3), al fine di valutare il grado di autonomia finanziaria raggiunta dai gestori del SII, in questa prima parte, appare utile presentare anche l'evoluzione della tariffa a livello dei diversi ATO regionali.

5.1 Gli Investimenti nel Servizio Idrico Integrato

Di seguito viene riportata la serie storica degli investimenti sostenuti per il SII nel quinquennio 2003-2007 da ciascun gestore di ambito analizzato¹⁶ (cfr. Figura 5.0.1).

Figura 5.0.1 - Investimenti sostenuti al netto del finanziamento pubblico per ATO di appartenenza e gestore principale (anni 2003- 2007, milioni di euro)

ATO di appartenenza	Gestore di ambito	2003	2004	2005	2006	2007
ATO 1 - Toscana Nord	GAIA SpA			6,09	9,21	10,84
ATO 2 - Basso Valdarno	Acque SpA	25,00	32,79	23,02	34,23	61,03
ATO 3 - Medio	Publiacqua SpA	59,10	46,04	53,78	39,47	34,28
ATO 4 - Alto Valdarno	Nuove Acque SpA	7,43	10,28	10,45	15,00	16,92
ATO 5 - Toscana Costa	ASA SpA - Azienda Servizi Ambientali	8,29	10,99	10,57	8,55	5,94
ATO 6 - Ombrone	Acquedotto del Fiora SpA	nd	nd	nd	nd	nd

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana, IRPET" 2009

Tali valori sono da considerarsi al netto dell'eventuale finanziamento pubblico. Inoltre, in modo da poter effettuare un confronto tra i "desiderata" del settore e ciò che si è realmente realizzato, viene presentato anche il piano degli investimenti come era stato ipotizzato dalle prime stesure dei piani di ambito (cfr. Figura 5.0.2). Gli scostamenti tra quanto realizzato e il programmato dipendono da una commistione di

¹⁵ I Paragrafi (5.1, 5.2 e 5.3) e parte del Paragrafo 5.4 sono tratti dalla pubblicazione IRPET del 2009 "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana".

¹⁶ Per il quadro completo dei gestori di ciascuna ATO si veda Paragrafo 6.3.

fattori tra i quali, vale la pena di ricordare, la mancata liquidità, la mancata riscossione del totale delle tariffe e, in taluni casi, la mancata concessione di mutui e prestiti in conto capitale.

Una prima considerazione riguarda il *trend* dell'andamento degli investimenti nel tempo. Nuove Acque, gestore di ATO 4, è il gestore che ha un *trend* decisamente positivo e che mostra un notevole dinamismo negli ultimi cinque anni, con un andamento degli investimenti in costante crescita e che registra per l'anno 2007 un valore più che doppio rispetto al 2003. In contenuta crescita è anche l'andamento del gestore di ATO 1.

Figura 5.0.2 - Investimenti programmati dei gestori del servizio nella Regione (anni 2002-2009, milioni di euro)

ATO di appartenenza	Gestore di ambito	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ATO 1 - Toscana Nord	GAlIA SpA				32,38	9,45	20,97	21,34	18,89
ATO 2 - Basso Valdarno	Acque SpA	24,98	38,17	23,87	34,72	61,06	57,4	48,96	47,73
ATO 3 - Medio Valdarno	Publiacqua SpA	47,62	54,28	54,51	62,22	60,91	61,46	63,73	69,55
ATO 4 - Alto Valdarno	Nuove Acque SpA	10,91	7,97	11,20	10,64	15,01	16,91	17,54	18,96
ATO 5 - Toscana Costa	ASA SpA - Azienda Servizi Ambientali	37,90	55,85	54,55	47,55	52,11	62,87	60,09	28,13
ATO 6 - Ombrone	Acquedotto del Fiora SpA	19,37	28,52	29,19	31,12	27,75	25,39	23,34	22,94

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana, IRPET" 2009

L'andamento degli investimenti dovrebbe essere direttamente connesso con quanto stabilito nei Piani di Ambito. Normalmente questo prevede una forte crescita nei primi 8-10 anni di Piano, in cui si tende a realizzare quegli interventi che permettono il raggiungimento degli *standard* previsti, essenzialmente nuove opere, soprattutto in ambito fognario e depurativo.

Dopo tale periodo, sono generalmente previsti interventi di manutenzione straordinaria delle opere, con una riduzione degli importi previsti rispetto al primo decennio. Se da una parte il Piano di Ambito stabilisce l'ammontare degli investimenti che il gestore è tenuto a sostenere, avendo come corrispettivo la tariffa sostenuta dall'utente, di fatto il reale ammontare degli interventi e la sua distribuzione nel tempo dipende da una serie di fattori, tra cui il più significativo risulta essere l'accesso al credito da parte del gestore.

Infatti la tariffa consente ogni anno l'integrale remunerazione dei costi di gestione, a meno della percentuale di miglioramento dell'efficienza che il gestore è chiamato a operare, ma garantisce il completamento della copertura del costo di investimento solo in un orizzonte temporale di lungo periodo, che si estende fino al termine della vita utile fiscale delle opere, poiché la tariffa riconosce annualmente solo la quota di investimento che corrisponde all'ammortamento. Ciò determina quindi la necessità di accedere al credito bancario per sostenere gli investimenti. Le limitazioni e le garanzie imposte dal sistema bancario nel suo complesso sul piano industriale sono determinanti sulla possibilità di finanziamento.

L'accessibilità al credito per il gestore è quindi condizionata da molteplici aspetti: remuneratività di impresa, scadenza della concessione, quadro normativo di riferimento, ecc. Molto spesso il Piano di Ambito, che costituisce il riferimento oggettivo del piano industriale e l'impianto normativo legislativo, non consente di soddisfare i requisiti di bancabilità dell'operazione finanziaria lasciando così come possibile alternativa quella di far fronte con mezzi propri di capitale.

Tale soluzione si scontra tuttavia con l'effettiva possibilità da parte dei soci di capitalizzare ulteriormente le Aziende, specie per quanto riguarda i soci pubblici. La difficoltà di accessibilità al credito quindi va di fatto a limitare gli investimenti da realizzare.

5.2 Il personale

Uno degli aspetti fondamentali nell'analisi delle gestioni è il dimensionamento delle aziende e la tipologia degli addetti, parametri che hanno una diretta e importante ripercussione sui costi della gestione, anche se tale parametro risente del livello di esternalizzazione dei servizi.

Confrontando l'andamento del numero degli addetti nel quinquennio 2003-2007 (cfr. Figura 5.0.3), si notano due differenti *trend*: da una parte le aziende che riducono il numero degli addetti e dall'altra quelle che li incrementano. Publiacqua, operante nell'ATO 3, ha subito in cinque anni una continua contrazione del personale con una riduzione di 64 unità, mentre nell'ATO 2 dopo una sostanziale stabilizzazione nel periodo 2003-2006, lo ha ridotto nell'ultimo anno di 34 unità. Sempre nel periodo 2003-2007, risultano invece in crescita gli altri gestori, da un minimo di 14 unità aggiuntive per Nuove Acque, gestore dell'ATO 4, fino a un massimo di 94 nuovi addetti all'interno dell'ATO 6.

Figura 5.0.3 - Numero di addetti dei soggetti gestori per ATO di appartenenza (anni 2003-2007)

ATO di appartenenza	Gestore di ambito	2003	2004	2005	2006	2007
ATO 1 - Toscana Nord	GAIA SpA			329	349	350
ATO 2 - Basso Valdarno	Acque SpA	380	377	374	380	346
ATO 3 - Medio Valdarno	Publiacqua SpA	721	711	709	693	657
ATO 4 - Alto Valdarno	Nuove Acque SpA	190	194	200	205	204
ATO 5 - Toscana Costa	ASA SpA - Azienda Servizi Ambientali	344	370	391	404	405
ATO 6 - Ombrone	Acquedotto del Fiora SpA	253	327	322	345	347

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana, IRPET" 2009

A parziale spiegazione di tale *trend* c'è da rilevare comunque che tra il 2004 e il 2005 ASA, dell'ambito 5, ha aumentato il numero dei comuni gestiti di 8 unità, passando da 25 agli attuali 33 e Acquedotto del Fiora

che opera nell'ATO 6 nel 2007 ha esteso il servizio a 3 nuovi comuni rispetto all'anno precedente.

Nel 2007 il panorama toscano dei gestori del SII è caratterizzato da una più grande azienda, che è quella che gestisce il servizio nell'ATO 3 Medio Valdarno con 657 addetti, e da altre 4 aziende, con un numero di personale comparabile, oscillante tra i 405 addetti e i 346. L'azienda più piccola è invece Nuove Acque, dell'ATO 4, con 204 dipendenti.

5.3 La dotazione infrastrutturale

L'analisi della dotazione infrastrutturale di ciascun gestore ci dà una prima idea, unitamente alle caratteristiche del territorio gestito, della complessità del sistema e delle principali problematiche presenti in termini di qualità del servizio e costi della gestione. Uno dei parametri più significativi riguarda la copertura del servizio (cfr. Figura 5.0.4), ovvero la percentuale di abitanti residenti allacciati ai servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

Il dato della copertura è influenzato da molteplici aspetti. Il primo è, spesso, rappresentato dalla dispersione territoriale della popolazione. Infatti normalmente la percentuale dei residenti allacciati al servizio diminuisce laddove sono presenti alti valori di case sparse.

Questo fenomeno è tipico per i comuni montani, che risultano di difficile e spesso oneroso allacciamento, ma anche laddove storicamente, la presenza massiccia di pozzi privati utilizzati per l'approvvigionamento idrico è stata rilevante e continua a esserlo (si veda per esempio, i comuni della piana lucchese). Tale aspetto pesa non solo per l'acquedotto, ma anche, e forse in misura maggiore, per il servizio di fognatura, in cui è possibile che l'utente sia dotato di una forma autonoma di smaltimento dei reflui.

D'altra parte accanto ai vincoli di natura morfologica e insediativa, vanno considerati gli indirizzi passati e presenti di pianificazione del servizio. Privilegiare un'integrazione delle utenze intorno a un sistema di adduzione delle acque potabili o di collettamento delle acque reflue è una scelta rilevante che comporta una precisa visione del servizio pubblico e uno spostamento di risorse economiche anche molto considerevoli, in generale non coperte dai possibili nuovi introiti da tariffa.

Va, inoltre, sottolineato nella lettura dei dati della tabella che nel confronto fra la copertura dei servizi di acquedotto e fognatura possono essere presenti modeste disomogeneità dovute alla non coincidente distribuzione dei comuni gestiti nei tre servizi. Questo ha in realtà qualche peso solo per il gestore dell'ATO 1, che gestisce per il Comune

di Massa solo i servizi di fognatura e depurazione, essendo il servizio di acquedotto gestito da altro gestore salvaguardato.

Figura 5.0.4 - Dotazione infrastrutturale dei gestori principali per ATO e servizio (numero di abitanti e percentuale di copertura - anno 2007)

	ATO 1 Toscana Nord (GAIA SpA)	ATO 2 Basso Valdarno (Acque SpA)	ATO 3 Medio Valdarno (Publiacqua SpA)	ATO 4 Alto Valdarno (Nuove Acque SpA)	ATO 5 Toscana Costa (ASA SpA)	ATO 6 Ombrone (Acquedotto del Fiora SpA)
Abitanti residenti	418.593	776.250	1.259.997	313.117	372.618	401.362
Abitanti serviti da acquedotto	345.763	677.012	1.209.982	242.000	369.299	375.898
Copertura acquedotto	82,6%	87,2%	96,0%	77,3%	99,1%	93,7%
Abitanti residenti	418.593	776.250	1.259.997	313.117	372.618	401.362
Abitanti serviti da fognatura	348.099	667.937	1.144.249	206.000	361.576	312.550
Copertura fognatura	83,2%	86,0%	90,8%	65,8%	97,0%	77,9%
Abitanti residenti	418.593	776.250	1.259.997	313.117	372.618	401.362
Abitanti serviti da depurazione	317.012	603.648	904.972	185.000	345.833	265.379
Copertura depurazione	75,7%	77,8%	71,8%	59,1%	92,8%	66,1%

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana, IRPET" 2009

Analizzando i dati di copertura di acquedotto, si nota che il territorio dell'ATO 5 presenta una copertura pressoché completa (99,1 per cento della popolazione residente) seguita da Publiacqua (96 per cento) e Acque SpA (87,2 per cento), rispettivamente gestori degli ATO 3 e 2. Il valore più basso tra le aziende toscane è di Nuove Acque, gestore dell'ATO 4, con il 77,3 per cento della popolazione residente allacciata, a causa di una popolazione essenzialmente residente in piccoli centri e con la più alta percentuale media di case sparse (14,2 per cento).

Infatti, se escludiamo Arezzo, emblematico è l'esempio del secondo comune gestito più popoloso, Cortona, che presenta una popolazione residente di quasi 23 mila abitanti, di cui oltre 6.700 in case sparse (30,5 per cento del totale). L'elevata correlazione fra copertura del servizio e la percentuale dei residenti in case sparse, sembra indicare proprio in questo spetto il fattore di maggiore influenza.

Analizzando le infrastrutture a rete (cfr. Figura 5.0.5) invece, si evince che il gestore con la maggiore estensione di rete acquedottistica risulta essere l'Acquedotto del Fiora con 7.540 km, dato derivante da una elevata dispersione territoriale dei centri abitati sul territorio più ampio tra le varie aziende toscane e con la presenza di estesi sistemi di adduzione. Per lunghezza delle reti di acquedotto si intende la somma delle reti di adduzione e distribuzione, mentre per reti fognarie è stata considerata la somma di reti di collettamento e raccolta.

Figura 5.0.5 - Infrastrutture a rete dei principali gestori per ATO di appartenenza (anno 2007)

	ATO 1 Toscana Nord (GAIA SpA)	ATO 2 Basso Valdarno (Acque SpA)	ATO 3 Medio Valdarno (Publiacqua SpA)	ATO 4 Alto Valdarno (Nuove Acque SpA)	ATO 5 Toscana Costa (ASA SpA)	ATO 6 Ombrone (Acquedotto del Fiora SpA)
Lunghezza reti di acquedotto (km)	3.692	5.515	6.785	3.013	3.249	7.540
Lunghezza reti di fognatura (km)	1.470	3.213	4.253	1.416	1.114	3.100
Lunghezza pro capite delle reti acquedotto (m/ab ser)	10,7	8,1	5,6	12,5	5,2	Nd
Lunghezza pro capite delle reti di fognatura (m/ab ser)	4,2	4,8	3,7	6,9	3,1	Nd

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana, IRPET" 2009

Segue poi Publiacqua, gestore ATO 3, che, con i suoi 6.785 km, rappresenta il territorio più popolato e il cui valore è principalmente imputabile al maggior numero di abitanti serviti. Gli altri gestori presentano valori compresi tra i 5.515 km e i 3.013 km. La situazione delle reti fognarie evidenzia invece un'estensione maggiore per Publiacqua (4.253 km) rispetto al gestore ATO 6 (3.100 km).

L'azienda con il minor numero di km fognari è ASA che gestisce il territorio dell'ATO 5 con 1.114 km censiti.

La componente infrastrutturale legata alla depurazione indica, unitamente al grado di copertura del servizio, lo sforzo operato dai gestori verso gli aspetti sanitari e della salvaguardia ambientale in generale.

Nell'indagine sono stati considerati quegli impianti che presentano una certa complessità impiantistica, tralasciando opere quali le fosse *imhoff* o settiche o in generale i trattamenti di sola sedimentazione che, sebbene operino un'importante azione depurativa per piccole realtà abitative, non possono essere messi a confronto con gli impianti di più grande dimensione e complessità impiantistica. Anche in questo caso la prima osservazione deve essere fatta sul numero dei depuratori. Anche avendo trascurato dal censimento le opere minori (che pure necessitano di interventi) la quantità di impianti è molto elevata.

A oltre 30 anni dall'uscita della *Legge Merli* (L.319/1976) circa l'obbligatorietà del trattamento dei reflui civili, il tema è lontano da una sua soluzione razionale.

Se da un lato aree molto importanti della Regione non trattano ancora percentuali rilevanti di cittadini allacciati alla pubblica fognatura, ora appare in tutta la sua dimensione la farraginosità del sistema depurativo, discendente in molti casi dalle gestioni frammentate preesistenti.

L'importanza economica ancor prima che ambientale delle perdite idriche è notevole, poiché si utilizza risorsa pregiata o si trasforma la risorsa originaria in risorsa di qualità elevata (acqua potabile) sostenendo costi

importanti, per poi perderne parti rilevanti lungo il percorso. Per questo motivo tale parametro rappresenta un importante indice di efficacia ed economicità del servizio. Le perdite rappresentano i volumi che il gestore immette in rete, ma che non raggiungono l'utente per varie ragioni, alcune tecniche, altre gestionali.

Sebbene il dato più corretto per il calcolo delle perdite sarebbe il volume erogato, cioè quanto effettivamente consegnato alle utenze, è possibile utilizzare anche il dato del volume fatturato (sicuramente più certo), che sebbene non sia completamente corretto, permette ugualmente di fare delle valutazioni sull'ordine di grandezza dei volumi prodotti che non riescono ad arrivare all'utente. Inoltre va comunque detto che il risultato che si ottiene nel calcolo delle perdite percentuali, non è influenzato in misura sostanziale dalla scelta del fatturato piuttosto che dell'erogato.

La situazione delle perdite nelle aziende rilevate (cfr. Figura 5.0.6), e quindi in Toscana, è allarmante e generalizzata. Queste sono racchiuse in un intervallo compreso tra il 34,4 per cento del gestore di ATO 4 e il 42,7 per cento di Publiacqua, gestore ATO 3.

Figura 5.0.6 - Perdite idriche per i principali gestori per ATO di appartenenza (anno 2007)

	ATO 1 Toscana Nord (GAIA SpA)	ATO 2 Basso Valdarno (Acque SpA)	ATO 3 Medio Valdarno (Publiacqua SpA)	ATO 4 Alto Valdarno (Nuove Acque SpA)	ATO 5 Toscana Costa (ASA SpA)	ATO 6 Ombrone (Acquedotto del Fiora SpA)
Volume immesso in rete (m3/anno)	47.594.893	76.286.111	151.904.466	25.700.000	44.532.972	n.d.
Volume fatturato (m3/anno)	28.640.042	45.999.992	87.010.009	16.855.612	29.078.704	n.d.
Perdite (m3/anno)	18.954.851	30.286.119	64.894.457	8.844.388	15.454.268	n.d.
Perdite (%)	39,8	39,7	42,7	34,4	34,7	n.d.

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana, IRPET" 2009

I valori minori si riscontrano in Nuove Acque, gestore dell'ATO 2 (circa 34 per cento) e ASA (circa 35 per cento), gestore dell'ATO 5, mentre i gestore degli ATO 1 e 6 perdono intorno al 40 per cento del volume immesso in rete.

5.4 La tariffa

La Tariffa Reale Media (TRM) è calcolata come rapporto tra ricavi e volumi fatturati e identifica il costo medio al metro cubo di acqua pagata dagli utenti indipendentemente dalla tipologia di utenza e dai relativi scaglioni tariffari. La prima considerazione riguarda il confronto tra i differenti valori tariffari (cfr. Figura 5.0.7).

Nel primo anno oggetto dello studio, ovvero il 2003, si rileva un valore tariffario pressoché uniforme per i vari gestori toscani, con una TRM

compresa tra 1,15 euro/mc di Publiacqua (gestore ATO 3) e 1,23 euro/mc dei gestori rispettivamente di ATO 5 e ATO 6.

Figura 5.0.7 - Andamento della Tariffa Reale Media (TRM) e incremento nel periodo dei principali gestori per ATO di appartenenza (anni 2003-2007, valori in euro/mc)

ATO di appartenenza	2003	2004	2003	2005	2003	Incremento 2003-2007 (v.a.)	Incremento 2003-2007 (%)
ATO 1 - Toscana Nord (GAIA SpA)			1,15	1,15	1,11	-0,0	-3,6
ATO 2 - Basso Valdarno (Acque SpA)	1,21	1,27	1,39	1,46	1,53	0,3	20,9
ATO 3 - Medio Valdarno (Publiacqua SpA)	1,15	1,22	1,37	1,46	1,60	0,5	28,1
ATO 4 - Alto Valdarno (Nuove Acque SpA)	1,69	1,77	1,92	2,00	2,11	0,4	19,9
ATO 5 - Toscana Costa (ASA SpA)	1,23	1,29	1,65	1,74	1,81	0,6	32,0
ATO 6 - Ombrone (Acquedotto del Fiora SpA)	1,23	1,32	1,34	1,43	1,53	0,3	19,6
Media del periodo	1,30	1,37	1,53	1,62	1,72	0,4	14,2

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana, IRPET" 2009

Solo Nuove Acque, gestore ATO 4, presenta una tariffa decisamente più alta (1,69 euro/mc), giustificabile in parte con l'assunzione della gestione dell'ATO 4 Alto Valdarno in regime di Piano di Ambito già nel 1999, precedentemente agli altri gestori toscani (Nuove Acque è stato il primo gestore italiano operante secondo la L.36/1994).

Rispetto all'anno 2007, il gestore che insiste sul territorio dell'ATO 1 è l'azienda che presenta il valore tariffario più basso (1,11 euro/mc), frutto sia dell'aver assunto il servizio solo nel 2005, ma soprattutto delle vicende politico-istituzionali dell'ATO 1 Toscana Nord che hanno fatto sì che le tariffe rimanessero bloccate nel triennio 2005-2007. La debole riduzione della TRM per l'anno 2007 è dovuta sia alla stabilizzazione della tariffa che alla concomitante contrazione del volume fatturato.

Valori tariffari confrontabili si hanno invece per Acque e Acquedotto del Fiora (1,53 euro/mc) e Publiacqua (1,60 euro/mc), mentre si discostano i più alti valori di ASA (1,81 euro/mc) ma soprattutto di Nuove Acque (2,11 euro/mc).

Analizzando l'andamento della TRM nel tempo, emerge una crescita generalizzata delle tariffe per tutti i gestori toscani, con valori percentuali compresi tra il 19,6 per cento del gestore dell'ATO 6 e il 32 per cento di quello che gestisce il territorio nell'ATO 5.

I più bassi incrementi tariffari si rilevano in Nuove Acque (19,9 per cento) che però partiva da un valore decisamente più alto degli altri gestori e del gestore dell'ATO 2 (20,9 per cento), mentre il gestore del territorio di Firenze e area metropolitana ha incrementato in 5 anni le proprie tariffe del 28,1 per cento. Le tariffe tra i vari gestori della Toscana risultano differenziate in tipologia, nome, nonché nella scomposizione delle varie fasce di consumo. La comparazione tra i differenti livelli tariffari per le varie aziende si riferisce al confronto della tariffa domestica residenti, definita da Gaia "Utenza domestica residente e assimilato a residente", da Acque e Nuove Acque "Utenza domestica residente", da Publiacqua e ASA "Uso domestico" e da Acquedotto del Fiora "Utenza domestica prima casa".

C'è inoltre da rilevare la diversificazione tariffaria tra i comuni gestiti da Gaia, suddivisi in montani (-19 per cento rispetto alla tariffa media) e di pianura (+4 per cento rispetto alla tariffa media), che risulta essere un caso isolato nel panorama toscano.

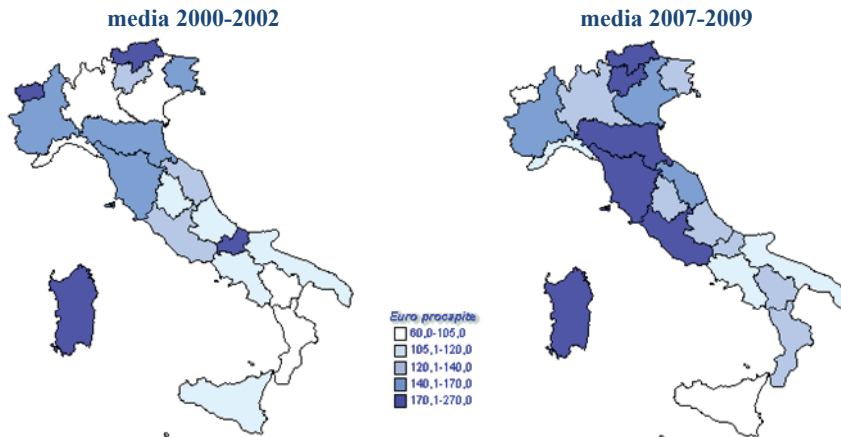
In linea di massima i gestori tendono a premiare il contenimento dei consumi nell'utenza attraverso tariffe più basse per le fasce agevolate (generalmente per consumi inferiori a 70-80 mc all'anno); Gaia presenta inoltre per i primi 44 mc consumati, un'ulteriore fascia economica rispetto agli altri, denominata "Essenziale".

Vengono invece penalizzati i consumi domestici più elevati, con tariffe che crescono mediamente intorno ai 2,5 euro/mc per consumi superiori a 200 mc annui (pari a circa 183 l/ab/g), con il valore di Publiacqua che sale addirittura a 3,64 euro/mc.

In realtà con questo tipo di ripartizione delle fasce si penalizzano anche le famiglie più numerose in cui l'utente-famiglia, evidentemente, si trova a consumare nelle zone di costo al metro cubo più alte; solo Gaia, infatti, presenta delle agevolazioni per famiglie numerose.

Passando ora all'analisi dei flussi di spesa registrati nella Banca dati CPT (cfr. Figura 5.1) appare in maniera evidente l'importanza attribuita dalla regione Toscana al settore del Servizio Idrico Integrato. Analizzando i dati di spesa si nota infatti come la Regione Toscana sia passata da una spesa media pari a 140,58 euro del periodo 2000-2002 a una spesa media pari a 214,11 euro del periodo 2007-2009 a testimonianza dei forti investimenti intrapresi in questo settore

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

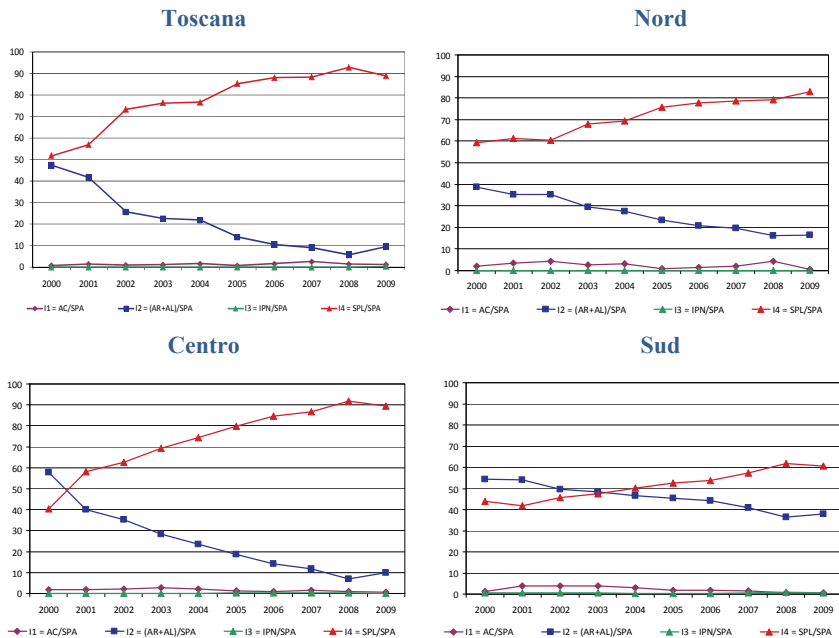
La Figura 5.2 evidenzia in modo marcato il cambiamento avvenuto negli ultimi anni nel settore dei servizi pubblici locali dal lato delle risorse idriche. Come si evince dalla lettura dei valori inseriti nel diagramma, le forme di gestione di tipo pre-riforma dei servizi idrici si sono via via trasformate e, nella fattispecie, le forme di gestione più moderne quali le aziende partecipate (che sono parte dell'aggregato SPL) hanno visto una graduale ma decisa tendenza alla crescita a partire dal 2000.

La flessione di questo fenomeno a *trend* costante che si registra nel corso del 2008 deriva dalla scelta di una Amministrazione Comunale di medie dimensioni di riappropriarsi della gestione dei servizi idrici *in house* per motivi sostanzialmente di discrasia con la politica del gestore del territorio.

Di contro la spesa degli altri livelli di governo, AC, AR e AL, nonché le IPN hanno registrato una progressiva riduzione della spesa destinata a tale settore, quale conseguenza della tendenziale scomparsa come forme di gestione dei servizi idrici.

Ad oggi, pur nelle differenze territoriali, dovute alla composizione delle aziende prima delle riforme e all'appetibilità dei mercati in quelle zone del paese laddove vengono richiesti investimenti più elevati ed il rischio di impresa è maggiore anche per la presenza di fattori esterni, si nota come il decentramento e il conseguente passaggio alle forme di gestione più evolute (SPL), sia da considerarsi un fenomeno comune per tutte le regioni italiane sebbene piuttosto in ritardo in quelle del Sud.

Figura 5.2 - Indicatori di decentramento per il Servizio Idrico Integrato (anni 2000-2009; valori percentuali)¹⁷



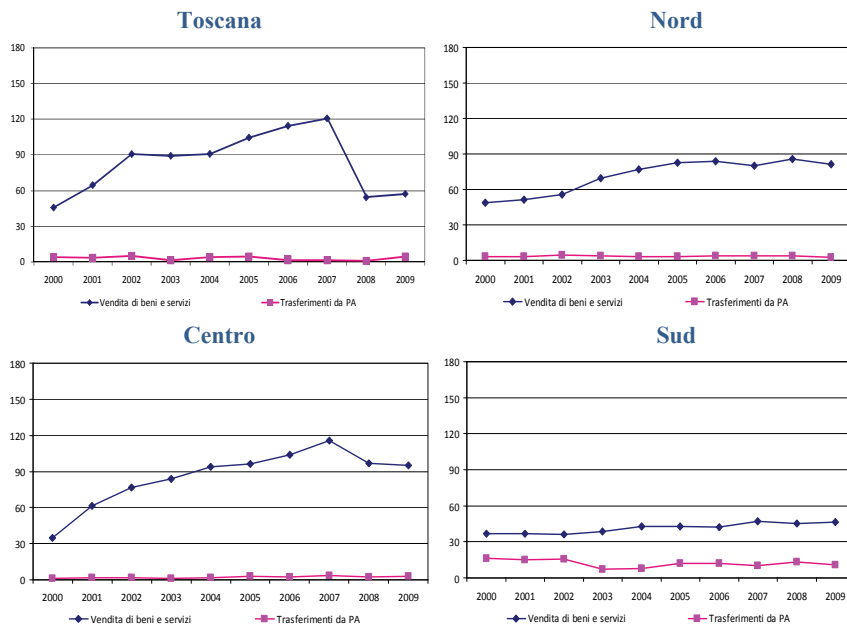
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Da un primo esame della Figura 5.3 si concluderebbe che la Vendita di beni e servizi si comporti in modo anomalo, con fasi di crescita e decremento tipiche di beni più legati alle tendenze o al livello di reddito degli individui. Chiaramente esiste un fenomeno di *trade-off* tra Vendita di beni e servizi idrici e Trasferimenti di risorse dalle Pubbliche Amministrazioni.

¹⁷ 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 Integrato¹⁸ (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Vendita di beni e servizi idrici segue l'andamento delle evoluzioni e dei cambiamenti introdotti dalla riforma dei servizi idrici e dalla composizione della tariffa. Come già specificato in un altro punto dello studio, la composizione della tariffa dipende da alcune grandezze, tra cui, il livello degli investimenti. L'incremento nella vendita di beni e servizi idrici si può quindi spiegare alla luce della crescente mole di investimenti destinati al settore e sostenuti dall'aumento delle tariffe e dall'aumento delle utenze. Si noti però come a fronte di un periodo particolarmente siccitoso e quindi con scarsità della risorsa da distribuire, culminato proprio nel 2007, la tendenza alla crescita della Vendita di beni e servizi idrici si sia invertita nel corso del 2007, per poi riprendere il consueto andamento nel 2008. Tale fenomeno ha prodotto nel 2009 un maggiore sforzo delle PA toscane nel trasferire risorse.

¹⁸ 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.

La tabella successiva (cfr. Figura 5.4) fornisce una visione dei principali indicatori di “sistema” per quanto riguarda i servizi idrici.

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

		Toscana	Sud	Centro-Nord	Italia
Approvvigionamento idrico-potabile	Acqua potabilizzata (mc per abitante)	61,2	50,4	48,4	49,1
	Acqua prelevata (mc per abitante)	124,7	151,7	152,5	152,2
	Acqua potabilizzata/acqua prelevata (%)	49,1	33,2	31,7	32,2
Indicatori Obiettivi di Servizio	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (%)	72,3	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 (%)	54,4	53,1	58,4	56,5
Fognatura - Popolazione con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria (%)		26,7	50,6	49,3	49,8

Fonte: ISTAT-SIA

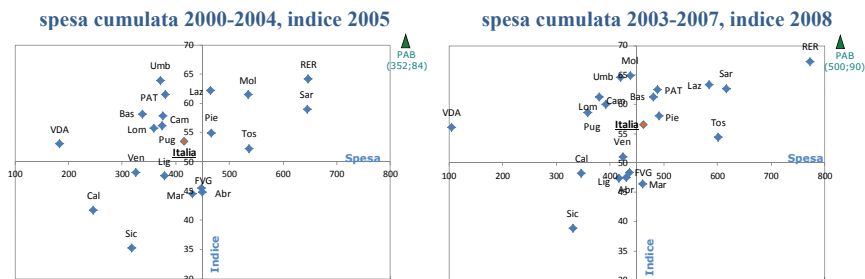
Dall’analisi dei dati, emerge con forza come la Regione Toscana sia “*out of range*” rispetto alla quasi totalità dei parametri.

Nel caso dell’acqua prelevata il dato (61,2 mc per abitante) è superiore a quello medio nazionale (49,1 mc per abitante) e anche ai dati riferiti alle porzioni di territorio Sud e Centro-Nord, questo può essere spiegato dalla forte vocazione turistica ed agricola della regione stessa.

L’acqua potabilizzata fornisce un valore più basso delle altre aree di riferimento mentre il rapporto tra potabilizzata e prelevata è nettamente più alto. In linea con il dato del resto d'Italia sono invece gli indicatori riferiti agli Obiettivi di Servizio.

Un fenomeno particolare è quello che risulta dall’analisi delle Figure 5.5 e 5.6, laddove si pone in relazione la spesa corrente e la spesa in conto capitale per il SII e la quota di popolazione urbana servita da depurazione.

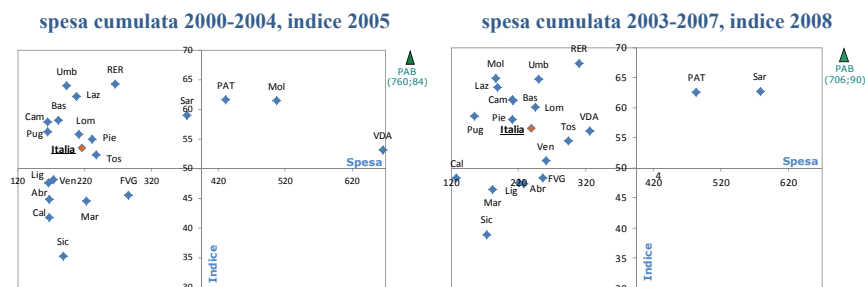
Figura 5.5 - Relazione tra la spesa corrente per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione¹⁹ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

È necessario soffermarsi sulla differenza che emerge dal confronto dei grafici relativi ai due periodi, minima per le spese correnti, e decisamente più marcata per quelle in conto capitale, giustificate dal passaggio alle nuove modalità di gestione dopo la riforma dei servizi idrici locali. Infatti, a partire dal 2003, la maggior massa di investimenti previsti nei piani di ambito, e quindi con le relative quote accantonate per gli ammortamenti, sono da considerarsi in conto capitale. Le spese correnti, molto adoperate prima della riforma, diventano così di minor importanza seppur sempre abbastanza alte anche a causa delle spese per manutenzioni.

Figura 5.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione²⁰ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



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

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

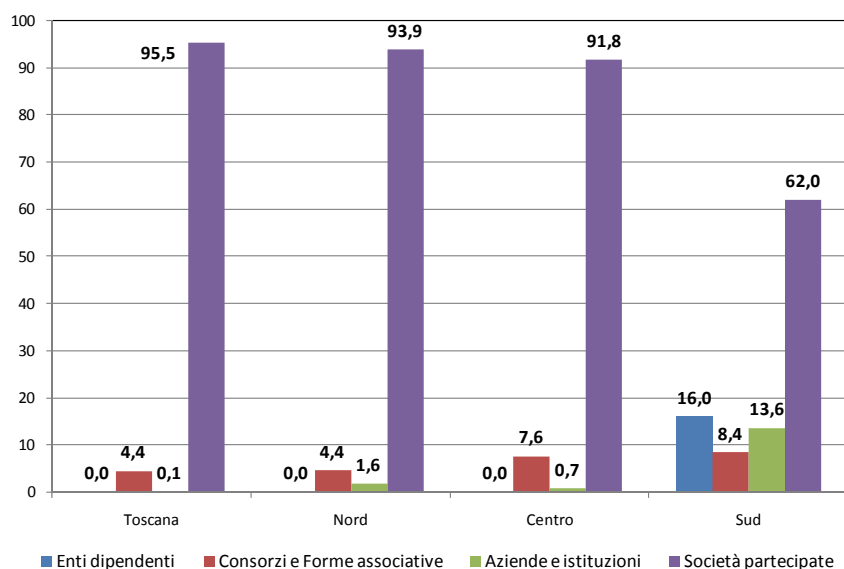
²⁰ Cfr. nota alla Figura 5.5.

Inoltre, si noti come gran parte delle regioni, e tra queste anche la Toscana, si attestino in prossimità del dato nazionale, sia per quanto riguarda l'analisi effettuata nel periodo 2000-2004 che 2003-2007, e ciò vale per le spese correnti quanto per quelle in conto capitale. Ciò ha una sua logica stringente: più quota di popolazione è servita dalla depurazione, minori saranno gli investimenti di cui il settore avrà bisogno e più bassa sarà, di conseguenza, la spesa. In questa ottica di stretta correlazione tra spesa e livello degli investimenti, stupiscono alcuni valori molto distanti dalla media nazionale a causa, probabilmente, di politiche degli investimenti che ancora devono dare i propri frutti al servizio. In conclusione, alla luce delle considerazioni precedenti, ha senso parlare di un miglioramento della *performance* complessiva della Regione Toscana nel corso del tempo.

La spesa totale per il SII della Regione Toscana, se analizzata per categoria di ente (cfr. Figura 5.7), presenta una distribuzione simile al resto del paese.

Questo dato ha la sua genesi in quanto evidenziato in Figura 5.2, laddove la composizione dei soggetti gestori del servizio in Toscana risulta quasi esclusivamente costituita da Aziende partecipate.

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

La Figura 5.8 classifica i SPL che operano nel SII nella Regione. Il dato che balza agli occhi è la progressiva diminuzione di soggetti che passano da 23 del 2000 a 14 del 2009.

Tale diminuzione è più marcata nell'ultimo triennio, periodo in cui le Società partecipate hanno subito un'importante riduzione numerica, da 13 a 7, dovuta all'avvio di un processo di aggregazione delle stesse.

Figura 5.8 - Classificazione per sottotipo dei Soggetti Pubblici Locali operanti nel Servizio Idrico Integrato nella Regione (anni 2000-2009; unità)

Categoria Ente	SottoCategoria Ente	SottoTipo Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi costituiti e/o partecipati da province e/o comuni	3	2	2	1	1						
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	1	1									
Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi									1	1	1
	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	13	13	12	13	14	13	13	9	7	7	
Totale complessivo			23	22	20	20	21	19	19	16	14	14	

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

6. I principali gestori del servizio nella Regione

6.1 Lo stato di attuazione della gestione del servizio

Con l'affidamento della gestione del SII ai gestori di Ambito si sono volute creare le condizioni per assicurare, attraverso la realizzazione degli interventi previsti nei piani di Ambito, l'adeguamento dei sistemi infrastrutturali alle disposizioni comunitarie in materia di tutela ambientale e dunque perseguire il miglioramento della vivibilità dell'ambiente e delle sue componenti più essenziali, quale l'acqua. La disciplina del Servizio Idrico Integrato comprende un nuovo metodo per la determinazione del corrispettivo economico del Servizio, il quale da tariffa socialmente prestabilita diviene prezzo del servizio fornito.

Se la precedente politica tariffaria era improntata a favorire l'utenza mediante la fissazione di tariffe basse, prescindendo dall'effettivo costo di gestione, la nuova impostazione mira sia ad incrementare la qualità del servizio attraverso l'incentivazione del miglioramento di efficienza, sia perché la tariffa idrica è riconosciuta quale fondamentale cespite per consentire la realizzazione di adeguati livelli di servizio, per sostenere i necessari programmi di investimento nell'equilibrio del bilancio, favorendo tra l'altro il contenimento dei costi al consumo.

6.2 Ambiti Territoriali Ottimali del Servizio Idrico Integrato

L'ex L.36/1994, cosiddetta *Legge Galli*, è stata attuata con la L.R.81/1995 che, oltre a disciplinare nel dettaglio la costituzione del Servizio Idrico Integrato, ha suddiviso il territorio regionale in 6 Ambiti Territoriali Ottimali, i cui confini sono stati definiti dalla legge stessa assumendo quale criterio ispiratore prevalente la configurazione fisica dei bacini idrografici. Il bacino dell'Arno, il più esteso della regione, è stato suddiviso in tre ambiti (Alto, Medio e Basso Valdarno) mentre gli ATO della costa sono stati identificati secondo il criterio poi assunto dalla D.CE60/2000, quale distretti idrografici sommatoria di bacini minori.

Il territorio regionale è così stato suddiviso (cfr. Figura 6.0.1):

- ATO 1 Toscana Nord – che comprende i comuni delle province di Lucca, Massa Carrara, Pisa e Pistoia;
- ATO 2 Basso Valdarno – che comprende i comuni delle province di Lucca, Firenze, Pisa, Pistoia e Siena;
- ATO 3 Medio Valdarno – che comprende i comuni delle province di Arezzo, Firenze, Prato e Pistoia;
- ATO 4 Alto Valdarno – che comprende i comuni delle province di Arezzo e Siena;

- ATO 5 Toscana Costa – che comprende i comuni delle province di Grosseto, Livorno, Pisa e Siena;
- ATO 6 Ombrone – che comprende i comuni delle province di Grosseto e Siena.

La formazione delle Autorità di Ambito è avvenuta, secondo quanto disposto dalla L.R.81/1995, mediante la costituzione di Consorzi obbligatori tra i comuni dell’Ambito, tutte e sei le Autorità di ATO si sono costituite e insediate a partire dal 1998, e sono oggi pienamente attive. Il funzionamento istituzionale e la regolamentazione dell’organizzazione delle Autorità di ATO è disciplinato dallo Statuto Consortile, predisposto sulla base dello Statuto Tipo definito dalla Regione Toscana con la L.R.1/1995. Organi istituzionali dell’Autorità di ATO sono il Presidente, che ha la rappresentanza legale del Consorzio, il Consiglio di Amministrazione e l’Assemblea Consortile.

Figura 6.0.1 - Composizione territoriale per ATO (anno 2008)

ATO	Superficie (kmq)	Popolazione residente	Bacini idrografici	Numero Comuni	Province
ATO 1 - Toscana Nord	2.951	513.412	4	52	5
ATO 2 - Basso Valdarno	3.607	766.268	1	64	5
ATO 3 - Medio Valdarno	3.727	1.205.188	2	50	4
ATO 4 - Alto Valdarno	3.262	298.224	3	37	2
ATO 5 - Toscana Costa	2.407	355.617	2	33	4
ATO 6 - Ombrone	7.044	352.199	4	51	2
Totale	22.997	3.490.908		287	

Fonte: Autorità di Ambito e soggetti gestori della Regione Toscana

6.3 Caratterizzazione programmatica: Piani e programmi

Ciascuna Autorità di Ambito ha predisposto e già approvato un proprio Piano di Ambito e, conseguentemente, un proprio Programma degli interventi, con relativo annesso Piano Tecnico-Economico-Finanziario, quale strumento di programmazione del Servizio Idrico Integrato, che costituisce il riferimento per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale definiti dalla Regione col Piano di Tutela delle acque e il rispetto della normativa di riferimento.

La normativa nazionale e quella regionale prevedono per il Servizio Idrico Integrato un Gestore Unico di Ambito. La formazione dei gestori unici di Ambito ha seguito percorsi analoghi nelle diverse Autorità di Ambito Territoriali Ottimali e in tutte è stata scelta la medesima forma di gestione, ovvero la Società mista pubblico-privata a prevalente capitale pubblico, come di seguito specificato:

- nell'ATO 4 la scelta del partner privato è stata effettuata prima dell'affidamento della gestione, e la componente pubblica è costituita dai Comuni del territorio e, in quota marginale, dalle due Società preesistenti sul territorio;
- negli ATO 2, 3, 5 e 6 la scelta del *partner* privato è stata effettuata successivamente all'affidamento temporaneo a una società integralmente pubblica, partecipata dai Comuni e dalle società preesistenti in quota preponderante;
- nell'ATO 1 l'affidamento è stato effettuato a una società integralmente pubblica partecipata da quasi tutti i comuni del territorio (a esclusione di Lucca); la scelta del *partner* privato è in corso di svolgimento.

Figura 6.0.2 - Durata della concessione al gestore

ATO	Gestore di Ambito	Durata della concessione
ATO 1 - Toscana Nord	Gaia SpA	1.1.2005 – 1.1.2025
ATO 2 - Basso Valdarno	Acque SpA	1.1.2002 – 1.1.2020
ATO 3 - Medio Valdarno	Publiacqua SpA	1.1.2002 – 1.1.2020
ATO 4 - Alto Valdarno	Nuove Acque SpA	1.6.1999 – 1.6.2019
ATO 5 - Toscana Costa	ASA SpA	1.1.2002 – 1.1.2020
ATO 6 - Ombrone	Acquedotto del Fiora SpA	1.1.2002 – 1.1.2025

Fonte: Regione Toscana

Composizione societaria:

- ATO 1 – Gaia SpA: 100 per cento pubblica – 51 soci;
- ATO 2 – Acque SpA: 55 per cento pubblica – 45 per cento privata (Capofila ATI: Acea);
- ATO 3 – Publiacqua SpA: 60 per cento pubblica – 40 per cento privata (Capofila ATI: Acea);
- ATO 4 – Nuove Acque SpA: 56 per cento pubblica (36 Comuni, 1 Provincia, 2 Comunità Montane, 2 Consorzi) – 44 per cento privata (1 socio privato) (Capofila ATI: Lyones Des Aux);
- ATO 5 – ASA SpA: 60 per cento pubblica (34 Comuni) – 40 per cento privata (1 socio privato) (Capofila ATI: Amga);
- ATO 6 – Acquedotto del Fiora: 60 per cento pubblica (56 comuni) – 40 per cento privata (1 socio privato) (Capofila ATI: Acea).

Con l'analisi della Figura 6.1 è possibile evidenziare l'andamento della spesa totale dei principali gestori del servizio idrico. Premesso che la copertura del totale della spesa pubblica riferibile al Servizio Idrico Integrato, da parte delle sei società, è passata dal circa il 38 per cento del

2000 a circa il 90 del 2009 evidenziando una sempre più forte concentrazione della gestione del servizio in seno ai 6 ATO.

Figura 6.1 - Spesa totale dei principali gestori del servizio nella Regione (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)

Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Acquedotto del Fiora SpA	3,14	3,53	11,57	13,49	15,63	13,01	15,00	19,06	18,77	19,79
ASA SpA - Azienda Servizi Ambientali	18,17	24,18	27,07	25,06	27,61	31,87	33,59	24,35	16,90	24,52
Publiservizi SpA									211,91	65,16
Acque SpA			21,87	23,28	26,16	24,05	40,51	37,24		
GAIA SpA					0,03	16,54	13,02	19,62	13,90	15,51
Publiacqua SpA		12,71	43,52	50,44	40,24	40,03	41,19	44,04		
Totale	21,31	40,42	104,03	112,27	109,67	125,51	143,32	144,30	261,49	124,98
<i>Percentuale sul totale Servizio Idrico Integrato</i>	<i>37,5%</i>	<i>54,3%</i>	<i>78,3%</i>	<i>81,8%</i>	<i>83,4%</i>	<i>85,9%</i>	<i>87,0%</i>	<i>88,4%</i>	<i>93,6%</i>	<i>89,7%</i>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Per una migliore comprensione dei dati di fonte CPT, si presentano qui di seguito alcune risultati dello studio condotto dal CISPEL²¹ sui dati delle aziende associate che gestiscono il Servizio Idrico Integrato in Toscana²². Le Aziende che gestiscono il SII nel 2008 hanno fatturato quasi 604 milioni di euro, chiudendo l'esercizio con un utile di 23,10 milioni di euro (cfr. Figura 6.2) che, nel confronto con il 2006 evidenzia una crescita del 134 per cento. Gli investimenti complessivi del settore arrivano a quasi 184,00 milioni di euro e gli addetti raggiungono le 2.474 unità. Va segnalato che il settore è prevalentemente composto da grandi imprese e che esse incidono in modo evidente sulla formazione di tutte le grandezze di bilancio del settore.

²¹ La pubblicazione da cui sono tratti i risultati è il *Rapporto sui servizi pubblici in Toscana, XIV edizione, CISPEL" 2009*

²² Le aziende dell'universo di analisi del rapporto CISPEL, coincidono con quelle elencate nella precedente Figura 6.1; a tale riguardo va evidenziato che dal 2008 l'universo di rilevazione CPT, in termini di unità si è ridotto di a causa dell'accorpamento di 2 unità (Acque SpA e Publiacqua SpA) sotto l'unica holding Publiservizi SpA.

Figura 6.2 - Analisi dei dati di bilancio e dei dati tecnici del Servizio Idrico Integrato (2006-2008)

Bilancio - Milioni di euro	2006	2007	2008
Ricavi vendite e prestazioni (RV)	399,22	495,38	510,82
Valore della produzione (VdP)	445,93	581,53	603,77
Costo del personale	97,26	118,25	121,10
Costi operativi	360,87	463,49	461,95
Costi della produzione (Cp)	406,53	529,49	537,62
Valore aggiunto (VA)	187,58	244,41	273,88
Utile / perdita di esercizio (RN)	9,88	8,19	23,14
Investimenti	191,15	175,30	183,90
Dati Tecnici			
Totale addetti (unità)	2.494	2.415	2.474
Acqua venduta (milioni di mc)	282,03	261,85	257,55
Totale rete (km)	30.087,00	34.709,00	43.482,00
Numero Utenti (milioni)	1,36	1,42	1,44
Popolazione servita (milioni)	3,53	3,40	3,50
Redditività			
Ebitda (MOL) = VA-Costo del Personale	90,33	126,16	152,786
Ebit	22,17	-3,21	25,41
Reddito Operativo (RO) = VdP-Cp	39,39	52,03	66,15
Ebitda /Ricavi	22,6%	25,5%	29,9%
ROS=RO/RV	9,9%	10,5%	12,9%
VA/Valore della produzione	42,1%	42,0%	45,4%
Economicità			
Costi della produzione/acqua venduta (euro a mc)	1,44	2,02	2,09
Costo del personale/totale addetti (euro per addetto)	38.995,86	48.963,86	48.947,25
Costi operativi/acqua venduta (euro a mc)	1,28	1,77	1,79
Produttività			
Acqua venduta/km rete acquedotto (mc per km)	9.373,79	7.544,05	5.923,09

Fonte: Rielaborazione CPT su dati tratti dal "Rapporto sui servizi pubblici in Toscana, XIV edizione, CISPEL" 2009

Il triennio 2006-2008 si configura complessivamente come un periodo di miglioramento dei valori economici aziendali del settore del SII. Dopo una diminuzione di oltre il 17 per cento registrata tra il 2006 e il 2007, gli utili hanno subito nel 2008 un'impennata, con un incremento complessivo sul triennio di quasi il 134 per cento. I ricavi dalle vendite hanno subito ogni anno incrementi significativi, con un incremento complessivo sul triennio di quasi il 28 per cento, riconducibile all'aumento del numero delle utenze (+6,1 per cento) e all'aumento delle tariffe, mentre al contrario i volumi di acqua venduta risultano progressivamente in diminuzione.

Anche i costi della produzione nel triennio sono aumentati (+32,2 per cento), comunque meno rispetto alla crescita del valore della produzione (+35,4 per cento), il che ha determinato un aumento sostanziale del reddito operativo²³. Nell'arco dei tre anni considerati si osserva anche una contrazione degli investimenti del 3,8 per cento. Se si analizzano gli indici di bilancio questi risultano complessivamente assai positivi per il Sistema Idrico Integrato, in particolare la redditività nel 2008, misurata dal rapporto tra Ebitda²⁴ e ricavi, è pari al 29,9 per cento.

Gli indici di bilancio mostrano che la redditività del settore cresce, in modo particolare sul triennio si nota un aumento del rapporto Ebitda/ricavi. Economicità e produttività registrano invece complessivamente un peggioramento nel triennio.

In particolare dal lato dell'economicità si noti come il costo del personale per addetto è aumentato significativamente tra il 2006 e il 2007 (+25,6 per cento), rimanendo poi stabile nel 2008. I costi della produzione e costi operativi per mc di acqua venduta hanno subito un incremento molto significativo nel triennio, avvenuto quasi interamente tra gli esercizi 2006 e 2007, causato sia dall'incremento dei costi che della contrazione subita dai volumi venduti.

6.4 Focus su un'eccellenza

A livello regionale si può, senza timore di smentita, dire che Acque SpA, gestore del territorio di competenza di ATO 2, rappresenti una eccellenza forse non solo a livello regionale.

È possibile affermare questo da una serie di fattori legati alle performance aziendali del gruppo che gestisce le reti idriche nel territorio di ATO2, e non solo le performance aziendali che hanno visto migliorare i dati tecnici e quelli economici ma anche per tutta una serie di iniziative legate alla *customer satisfaction*, alla tutela e salvaguardia dell'ambiente, tra

²³ EBIT (*Earnings Before Interest, Taxes*) è il risultato *ante* oneri finanziari (reddito operativo aziendale) ed è l'espressione del risultato aziendale prima delle imposte e degli oneri finanziari. L'EBIT esprime il reddito che l'azienda è in grado di generare prima della remunerazione del capitale, comprendendo con questo termine sia il capitale di terzi (indebitamento) sia il capitale proprio (patrimonio netto).

²⁴ EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) o MOL (Margine Operativo Lordo) è un indicatore di redditività basato solo sulla sua gestione caratteristica al netto, di interessi (gestione finanziaria), tasse (gestione fiscale), deprezzamento di beni e ammortamenti. Si calcola come differenza tra valore aggiunto e costo del personale. Il MOL è un dato importante perché permette di vedere chiaramente se l'azienda è in grado di generare ricchezza tramite la gestione operativa, escludendo quindi le manovre fatte dagli amministratori dell'azienda (ammortamenti e accantonamenti) nonché la gestione finanziaria che non sempre danno una visione corretta dell'andamento aziendale.

queste vale la pena di ricordare il bilancio ambientale vero e proprio strumento per la salvaguardia dell'ambiente. Di seguito una breve sintesi (cfr. Figura 6.3 e Figura 6.4) delle considerazioni effettuate.

Figura 6.3 - Serie storica dati conto economico - gestore Acque SpA

Sintesi del conto economico	2007	2008	2009
A) Valore della produzione operativa	137.850	141.746	146.991
B) Costi della produzione	117.726	118.048	124.847
Differenza A-B	20.124	23.698	22.143
C) Proventi e oneri finanziari	-4.733	-6.834	-6.875
D) Svalutazioni	0	0	-47
E) Proventi e oneri straordinari	-1.211	-253	1.026
Risultato prima delle imposte	14.179	16.611	16.247
Imposte sul reddito	9.575	5.608	8.381
Risultato dell'esercizio complessivo	4.603	11.002	7.856

Fonte: Elaborazione su dati del gestore - www.acque.net

Figura 6.4 - Serie storica degli indicatori di qualità del servizio - gestore Acque SpA (percentuali di rispetto)

Qualità del servizio	2007	2008	2009
Tempo di allacciamento (con e senza fornitura)	84,73	83,46	94,9
Tempo esecuzione allaccio fognario	93,08	87,87	92,03
Tempo preventivazione con sopralluogo	99,35	97,13	96,78
Tempo risposta reclami scritti	29,94	43,19	28,75
Tempo risposta richieste scritte	91,23	86,59	90,2
Tempo attivazione fornitura		97,11	91,65
Tempo riattivazione fornitura		93,68	88,02
Tempo ritardo appuntamenti concordati		99,94	99,98

Fonte: Elaborazione su dati del gestore - www.acque.net

6.5 Focus su una criticità

L'aver dato attuazione alla riforma del Servizio Idrico Integrato e l'aver spinto verso un modello aziendale più al passo con i tempi ha prodotto l'innalzamento dei prezzi delle tariffe idriche, perché il metodo nazionale a cui fanno riferimento tutte le strutture tariffarie è strettamente correlato al livello degli investimenti, più è alto questo livello più le tariffe crescono, fino ad un livello massimo (tetto). La Figura 6.5 farà luce sul livello delle tariffe nella regione.

Figura 6.5 - Tariffe nella Regione Toscana

Paese/Regione	Principale comune servito/ATO	Gestore	Popolazione bacino (*)	Spesa SII (euro)	Costo medio unitario (euro/mc)
Germania	Gelsenkirchen	Gelsenwasser AG	2.400.258	473,93	2,37
Liguria	SP - La Spezia	Acam Acque SpA	204.190	442,45	2,21
Portogallo	Sintra (distretto Lisbona)	Servicos Municipalizados de Agua e Saneamento de Sintra	420.000	438,64	2,19
Marche	1 - Marche Nord Pesaro, Urbino	Megas SpA	121.284	418,35	2,09
Finlandia	Helsinki	Helsinki Water	1.564.600	416,41	2,08
Spagna	Alicante	Aguas Municipalizadas de Alicante E.M.	454.424	409,83	2,05
Spagna	Barcellona	Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A.	2.828.235	390,14	1,95
Toscana	4 - Alto Valdarno	Nuove Acque SpA	311.636	386,1	1,93
Veneto	8 - Bacchiglione	Centro Veneto Servizi SpA	247.372	379,26	1,9
Toscana	3 - Medio Valdarno	Publiacqua SpA	1.249.538	375,21	1,88
Toscana	5 - Toscana Costa	Azienda Servizi Ambientali SpA	369.970	368,94	1,84
Marche	1 - Marche Nord Pesaro, Urbino	ASPESM Multiservizi SpA	152.356	353,02	1,77
Olanda	Amsterdam	Amsterdam Water Supply	1.288.492	347,92	1,74
Marche	5 - Marche Sud - Ascoli Piceno	CIIP SpA Cidi Integrati Impianti Primari	285.792	346,96	1,73
Toscana	6 - Ombrone	Acquedotto del Fiora SpA	396.362	345,15	1,73
Umbria	2 - Terni	SII ScpA	225.634	340,7	1,7
Emilia-Romagna	7 - Ravenna	Hera SpA	151.055	335,62	1,68
Emilia-Romagna	6 - Ferrara	Hera Ferrara Srl	248.012	334,21	1,67
Emilia-Romagna	3 - Reggio Emilia	Enia SpA	496.944	334,03	1,67
Toscana	2 - Basso Valdarno	Acque Spa	735.860	330,81	1,65

Fonte: Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dei servizi idrici, COVIRI 2009
 Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

Gli obiettivi principali in tema di risorsa idrica sono sintetizzabili come segue:

- presentazione di una legge regionale (in previsione della liberalizzazione del 2011) di riforma e incentivazione del processo aggregativo su scala regionale dei soggetti di governo e di controllo e dei soggetti ed ambiti di gestione dei servizi pubblici locali (rifiuti, acqua, gas, casa, trasporto pubblico locale), per consentire, da un lato, una programmazione e vigilanza regionale, e dall'altra, maggiori economie di scala, competitività e qualità del servizio con l'obiettivo di uniformare il regime tariffario su tutto il territorio regionale;
- favorire e dare impulso alla più celere attuazione degli investimenti infrastrutturali urgenti per l'approvvigionamento e la manutenzione della rete idrica, la realizzazione di bacini o invasi, depuratori, ed infine politiche per il riuso delle acque reflue industriali ed agricole.

Inoltre, i fenomeni di emergenza idrica, dovuti anche ai cambiamenti climatici in atto, tendono a ripresentarsi negli ultimi anni con una frequenza sempre più insostenibile per un territorio come quello della Toscana, caratterizzato da alti livelli di sviluppo economico e di qualità della vita, oltre che da una presenza turistica come poche altre regioni in Italia e nel mondo. A causa di mutamenti climatici i cui effetti sono oramai evidenti a tutti, stiamo vivendo una situazione nella quale la disponibilità di acqua non potrà più essere la stessa che abbiamo avuto in passato, con possibili ripercussioni sullo sviluppo e sulla qualità della vita della nostra società.

Le informazioni attualmente disponibili per la Regione Toscana stimano un fabbisogno idrico complessivo annuo superiore a 758 milioni di mc (dato 2004), ripartito fra differenti utilizzatori, ognuno dei quali preleva acqua dall'ambiente per soddisfare i propri fabbisogni, in mancanza di una pianificazione complessiva.

È dunque necessaria una svolta profonda che conduca a livello regionale a un forte governo unitario delle risorse idriche, capace di disciplinare i diversi utilizzi dell'acqua (potabile, agricolo, industriale, energetico) secondo una visione complessiva. Dal processo di riforma deve uscire fortemente rafforzata la dimensione regionale come capacità di programmazione, decisione, controllo, accompagnata da una vasta azione di semplificazione e snellimento delle procedure e di eliminazione di sovrapposizioni di ruoli e competenze, riducendo il numero degli enti che si occupano di pianificazione, autorizzazione e controlli nel settore delle acque, dove le competenze sono oggi divise fra Enti diversi.

Va in questa direzione quindi l'ipotesi di un'unica Autorità di Ambito toscano dell'acqua, perché in sintonia con l'obiettivo di una più forte capacità di programmazione e decisione a livello regionale, e di una maggiore uniformità degli *standard* di servizio e delle tariffe, rendendo più chiari ed efficaci nel contempo i controlli.

In conclusione il Servizio Idrico Integrato è nella nostra Regione a un passaggio cruciale. Le società di gestione sono pronte a fare la loro parte, per attuare i programmi di investimento previsti nei Piani di Ambito e per fornire un servizio di qualità; non è un caso se già diverse di esse si collocano ai primi posti in Italia come capacità di investimento in rapporto ai mc di acqua erogati e agli abitanti serviti. L'attuazione di un'energica ed efficace azione di tutela e risanamento delle risorse idriche e dell'ambiente idrico deve contrastare i fenomeni crescenti di:

- fonti di approvvigionamento potabili e non potabili che stanno progressivamente decadendo qualitativamente, e nessuno è in grado di prendere decisioni tali da assicurare che questi decadimenti si interrompano e siano compensati con fonti di approvvigionamento alternative;
- generazioni future che avranno risentimento sulla libera disponibilità di acqua, potabile e non potabile.

Occorre perciò anche mettere mano ad un recupero della necessaria "etica ambientale" che si focalizzi sul miglioramento e il mantenimento nel tempo della qualità dell'acqua alle fonti di approvvigionamento e dell'ambiente idrico, sul risparmio idrico e sull'utilizzo di fonti di approvvigionamento idrico a basso consumo energetico specifico.

Per quanto riguarda gli aspetti qualitativi della risorsa, occorre ridurre progressivamente il prelievo a carico delle falde di acqua dolce, a partire da quelle che evidenziano situazioni di maggiore e progressivo incremento del degrado ambientale (subsidenza dei suoli, intrusione del cuneo salino, scadimento qualitativo e quantitativo dell'acqua) a causa del loro sovra-sfruttamento, perseguendo così una seria tutela e un recupero qualitativo delle acque sotterranee, accantonando, ove possibile, parte di queste risorse quale riserva per le emergenze.

In relazione al risparmio idrico occorre investire su fronti diversificati:

- educazione al risparmio idrico, obbligo, specie nelle nuove abitazioni, di installazione di reti duali (per il riutilizzo delle acque piovane, di scarico e depurate) e di sistemi per il risparmio dell'acqua potabile;
- attuazione di una nuova politica tariffaria premiante per chi (utenti e gestori) dimostra di risparmiare e di consumare meno acqua;

- incentivazione dei Gestori ad adottare, quale normale metodica di esercizio delle reti in pressione, forme evolute di riduzione e controllo delle perdite idriche, utilizzando sistemi esperti nei quali vengano integrate l'analisi numerica delle reti mappate su cartografia digitale, il telecontrollo e la tele lettura dei contatori d'utenza; a questo proposito occorre evidenziare che proprio alcuni Gestori del SII della Toscana sono in possesso di una delle più significative esperienze a livello europeo.

Quanto ai consumi energetici, occorre privilegiare l'utilizzo di fonti di approvvigionamento idrico caratterizzate dal minore "consumo elettrico specifico", inteso come il consumo di elettricità (riferito all'unità di volume) necessario per rifornire di acqua potabile i serbatoi di distribuzione cittadina.

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

8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione

La Gestione dei Rifiuti Urbani in Toscana oggi è garantita da 24 aziende completamente pubbliche o a maggioranza pubblica, di proprietà delle Amministrazioni Comunali, che raccolgono i rifiuti urbani e assimilati nel territorio di 231 Comuni con una popolazione residente pari ad oltre il 92 per cento di quella regionale.

Negli altri 56 Comuni il servizio è affidato ad aziende completamente pubbliche o a maggioranza pubblica extraregionali (12 Comuni), ad aziende private (22 Comuni) ovvero è gestito in economia (22 Comuni).

Queste ultime tre categorie di gestione dei servizi riguardano in larga maggioranza Comuni di piccole dimensioni, in genere con meno di 10.000 abitanti.

Alle aziende citate sono da aggiungere:

- soggetti pubblici e, soprattutto, privati, che svolgono parte dei servizi di raccolta, in particolare differenziata, attraverso convenzioni con le società di raccolta pubbliche o attraverso convenzioni dirette con le amministrazioni comunali;
- imprese, sia pubbliche che private, che gestiscono impianti di riciclaggio dei rifiuti da raccolta differenziata o di smaltimento dei rifiuti da raccolta indifferenziata.

Il quadro appena sintetizzato e meglio dettagliato nei prossimi capitoli è sostanzialmente stabile da alcuni anni ed è il risultato di un passaggio progressivo, iniziato alla fine degli anni Novanta, dalle gestioni in economia alle gestioni in affidamento a società di proprietà completamente pubblica con la parallela riduzione della presenza di operatori privati nel settore. La transizione è stata accompagnata dalla graduale trasformazione delle ex aziende municipalizzate nelle attuali Società per Azioni la cui proprietà o la cui maggioranza, come detto, è detenuta dai Comuni.

Oggi la normativa nazionale di settore e, di conseguenza, la normativa regionale di attuazione, sono in rapida e radicale evoluzione, come meglio dettagliato nei prossimi capitoli.

La parte quarta del D.Lgs.152/2006, rafforzando le disposizioni già contenute nel D.Lgs.22/1997, oggi abrogato, dispone che la Regione suddivida il proprio territorio in Ambiti Territoriali Ottimali e che i Comuni in ciascun ATO costituiscano l'Autorità d'Ambito, soggetto giuridico deputato, tra l'altro, ad aggiudicare il servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani per tutti i Comuni appartenenti all'ATO.

La Toscana con la L.R.61/2007 ha delimitato tre ATO e definito gli adempimenti per l'affidamento dei servizi nei tre territori; le tre Autorità corrispondenti sono state istituite dai Comuni.

La figura giuridica degli ATO è stata soppressa dalla finanziaria nazionale per il 2010 e s.m.i. a partire dal primo gennaio 2012; la norma prevede che entro il primo gennaio 2012 le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità d'Ambito.

La legge finanziaria regionale per il 2011 prevede che entro giugno 2011 la Giunta approvi una proposta di legge per la riforma complessiva della Gestione dei Rifiuti Urbani (GRU), anche in attuazione della Finanziaria nazionale 2010.

Da ultimo, alla fine del 2010 il Governo nazionale ha approvato il D.P.R.168/2010 attuativo della riforma dei servizi pubblici locali approvata nel 2008 con il D.Lgs.112/2008 e la L.133/2008 di conversione dello stesso. La riforma nel suo complesso vuole favorire un maggiore ricorso agli affidamenti assegnati tramite procedure ad evidenza pubblica anche nella GRU, limitando il ricorso alle gestioni *in house* a casistiche molto circoscritte.

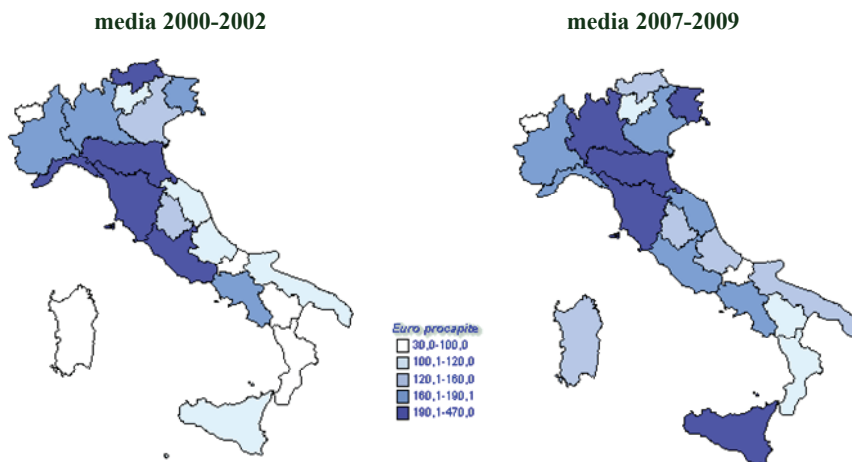
In estrema sintesi dunque la normativa nazionale e regionale di attuazione dispongono che gli affidamenti dei servizi pubblici della GRU vengano effettuati dai Comuni in forma associata, su bacini sovracomunali, attraverso le Autorità d'Ambito (ad oggi) e i soggetti destinati a sostituirle dal 1° gennaio 2012. Al momento una sola delle tre Autorità d'Ambito toscane ha pubblicato, nel 2010, il bando di gara per l'individuazione del gestore unico di tutti i servizi, mentre negli altri due ambiti sono state avviate le procedure per l'affidamento.

Una volta attuata, la riforma nazionale e regionale del settore garantirà il superamento di una delle principali problematiche della GRU oggi in Toscana e cioè la presenza di un numero elevato di aziende di gestione dei servizi, di dimensioni medio-piccole, alla base di un assetto industriale molto frammentato.

9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

In Toscana, la spesa totale del Settore Pubblico Allargato per la gestione dei rifiuti (cfr. Figura 9.1) tra il 2000 e il 2009 ammonta a 8,84 miliardi di euro. Tra il 2000 e il 2009, la spesa pro capite nel settore si è stabilmente posizionata ai livelli più alti tra le regioni italiane; se però si confrontano i dati di inizio e fine periodo si registra una considerevole diminuzione: si passa da una media di 220,55 euro del periodo 2000-2002 ai circa 198 euro del periodo 2007-2009. Questa variazione è dovuta soprattutto a una riduzione di spesa verificatasi tra il 2006 e il 2007, recuperata in parte nel biennio successivo.

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

Nel periodo in esame, la riduzione della spesa media per abitante è fortemente correlata all'andamento degli investimenti pubblici mirati al potenziamento dei servizi di settore e, in particolare, a quelli volti alla diffusione capillare sul territorio dei servizi di raccolta differenziata, all'aumento del numero di tipologie di rifiuti oggetto di raccolta differenziata e al potenziamento della rete impiantistica dedicata a:

- riciclaggio dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda la realizzazione di impianti per il compostaggio di qualità della frazione organica e verde di rifiuti da raccolta differenziata, con la produzione di ammendante di qualità destinato all'agricoltura;
- selezione meccanica e trattamento biologico dei rifiuti da raccolta indifferenziata;
- produzione di energia da rifiuti.

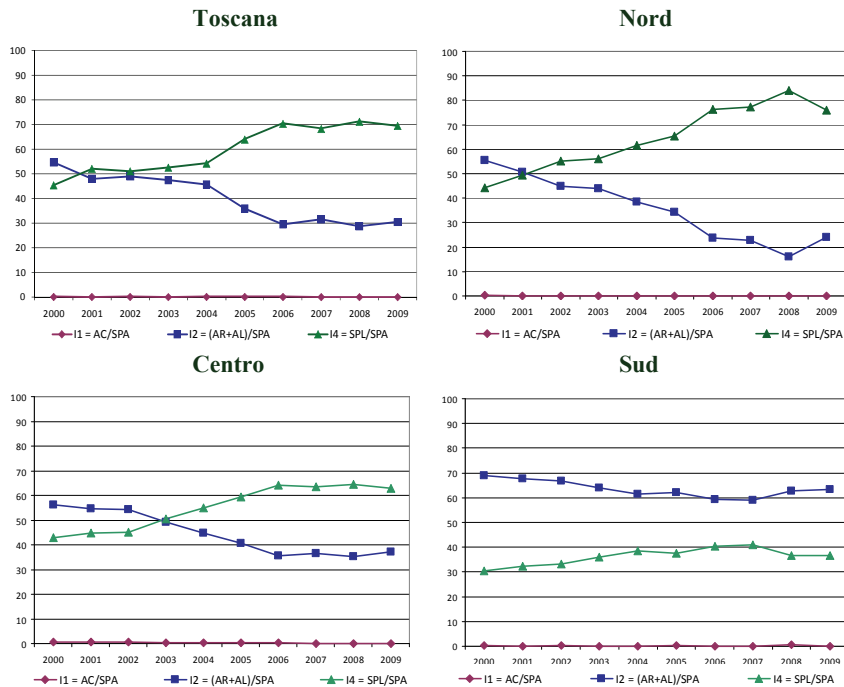
La distribuzione della spesa pro capite del settore tra AC, AR, AL e SPL (soggetti gestori del servizio di igiene urbana) mostra che in Toscana, analogamente a quanto registrato nelle tre macro aree del paese, il contributo dell'AC alla spesa è modesto e di norma inferiore al cinque per mille del totale (cfr. Figura 9.2). Consistenti sono invece le quote di spesa delle AR e AL e anche degli altri SPL.

È interessante rilevare che in Toscana, come nella media delle Regioni del Nord e del Centro e a differenza della media delle Regioni del Sud, la distribuzione tra queste due categorie di soggetti si è modificata significativamente nel periodo considerato: se fino alla metà del decennio le due componenti si equivalevano, negli ultimi anni la spesa delle AR e AL è diminuita progressivamente, con un aumento contestuale della quota di spesa pro capite imputata ai SPL; in particolare fino al 2004 le quote risultavano per entrambi i soggetti intorno al 50 per cento; nel 2009 le quote sono passate al 30,4 per cento per le amministrazioni pubbliche e al 69,5 per cento per gli altri soggetti pubblici.

Questo stesso andamento si è verificato anche nelle regioni del Centro-Nord, anche se nelle Regioni del Nord esso ha avuto inizio già all'inizio del decennio. Come si è detto, nelle Regioni del Sud la quota di spesa delle amministrazioni del territorio è rimasta per tutto il periodo pressoché stabile e di poco superiore al 60 per cento del totale.

Il fenomeno in Toscana è legato all'evoluzione di due aspetti concomitanti. Dalla fine degli anni Novanta la gestione in economia dei servizi del settore è passata progressivamente dalle Amministrazioni Comunali o dalle Aziende municipalizzate a Società per Azioni di proprietà delle Amministrazioni Comunali o comunque controllate dalle Amministrazioni Comunali. Oggi le Aziende di proprietà pubblica o a maggioranza pubblica svolgono la Gestione dei Rifiuti Urbani per oltre il 90 per cento della popolazione residente e il dato è consolidato ormai da alcuni anni. Le forme di finanziamento del servizio si sono spostate progressivamente dal sistema tributario (TARSU) a quello tariffario (TIA). Oggi in Toscana un Comune su tre finanzia i costi in regime tariffario e due residenti su tre vivono in Comuni in regime tariffario. Una conseguenza, ai fini contabili, è il fatto che nella maggior parte delle gestioni a TIA è l'azienda che eroga i servizi a fatturare il costo degli stessi alle utenze servite, dunque la spesa per i servizi, in questi (numerosi) casi, di fatto scompare dalla contabilità di bilancio delle Amministrazioni comunali, salvo che per quote residue di modesta entità. Il fenomeno appena richiamato è con ogni probabilità destinato ad accentuarsi nei prossimi anni, quando saranno concluse le procedure di affidamento ai gestori unici.

Figura 9.2 - Indicatori di decentramento di funzioni per la Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; valori percentuali)²⁵



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

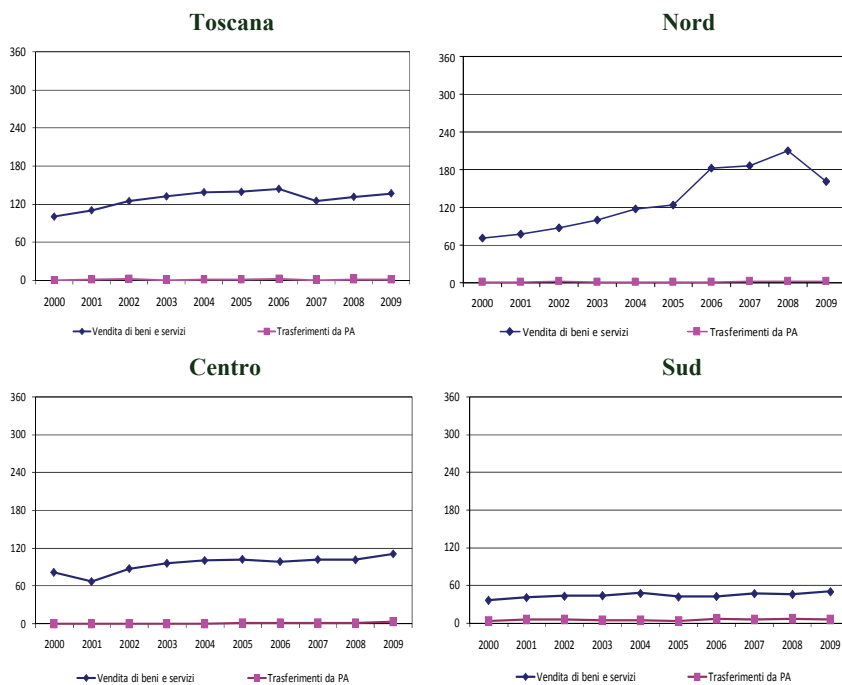
Dal 2000 al 2005 i proventi dalla Vendita di beni e servizi del settore (cfr. Figura 9.3) in Toscana erano più elevati rispetto alla media delle regioni del Nord, del Centro e del Sud. Negli anni successivi, mentre il dato della Toscana, analogamente a quello del Centro-Sud, resta pressoché stabile, il dato delle Regioni del Nord mostra una dinamica di crescita più marcata (salvo ridursi nell'ultimo anno). Nel 2009, le entrate in Toscana ammontano a circa 140,00 euro pro capite rispetto ai circa 160,00 euro pro capite del Nord, ai 110,00 euro pro capite del Centro e ai 50,00 euro pro capite del Sud. In questo contesto, i trasferimenti dalle pubbliche amministrazioni al settore, per la gestione dei servizi, costituiscono una quota trascurabile delle entrate complessive.

In maggiore dettaglio, i dati della Toscana in tutto il periodo sono sostanzialmente in linea con le medie delle Regioni del Centro e del Nord del Paese e variano a titolo indicativo nell'intervallo 0,50-2,00 euro pro

²⁵ Cfr. nota Figura 5.2.

capite, mentre il dato medio delle Regioni del Sud è sensibilmente superiore e si colloca nell'intervallo 3,00-6,00 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)²⁶



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Gli indicatori principali di struttura quantificati da ISPRA per il 2008 (cfr. Figura 9.4) sono coerenti nel mostrare la Toscana a livelli di eccellenza per ogni Obiettivo di servizio rispetto alla media nazionale e alla media delle Regioni del Centro e del Sud ma ancora distanti dai risultati medi delle Regioni del Nord del Paese.

La percentuale di rifiuti urbani raccolti in forma differenziata rispetto ai rifiuti urbani totali raccolti (pari a 33,6 per cento) è oltre il doppio delle media delle Regioni del Sud (pari a 14,7 per cento), supera di 3 punti la media nazionale (pari a 30,6 per cento) ed è inferiore di circa 5 punti percentuali alla media delle Regioni del Centro-Nord (38,0 per cento). La percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio rispetto al contenuto di frazione umida del rifiuto urbano totale (pari a

²⁶ Cfr. nota Figura 5.3.

28,1 per cento) è in linea con il dato nazionale (pari a 30,7 per cento), più che tripla rispetto al Sud (pari a 9,2 per cento) e quasi 15 punti percentuali più bassa del Nord (pari a 42,6 per cento). La percentuale di rifiuti urbani smaltiti in discarica (50,7 per cento) è in linea con il valore nazionale (53,0 per cento), 25 punti percentuali più bassa delle Regioni del Sud (76,8 per cento) e circa 9 punti percentuali più alta del Centro-Nord (41,8 per cento). I kilogrammi di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante residente (pari a 349,7 kg per abitante) sono più alti dei valori nazionali (287,4 kg per abitante) e del Centro-Nord (237,4 kg per abitante) e più bassi del Sud (381,1 kg per abitante).

Gli indicatori ISPRA confermano in estrema sintesi il quadro dell'evoluzione degli investimenti del settore in Toscana richiamato nelle pagine precedenti. Inoltre, la produzione pro capite regionale di rifiuti urbani totali (pari a 689 kg per abitante) supera in misura consistente quella nazionale (543 kg per abitante) e il valore delle macroaree del paese. Il risultato nasce dall'effetto congiunto di alcune determinati consolidate nella letteratura di settore: il livello elevato della ricchezza relativa e dei consumi, le presenze turistiche per abitante e l'elevato livello di assimilazione ai rifiuti urbani dei rifiuti speciali non pericolosi prodotti da utenze non domestiche.

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

		Toscana	Sud	Centro-Nord	Italia
Rifiuti urbani prodotti procapite (kg per abitante)		689	496	568	543
Rifiuti urbani trattati in impianti (tonnellate)	Compostaggio	206.528	325.639	2.327.323	2.652.962
	Trattamento Meccanico Biologico	956.317	2.750.101	5.642.320	8.392.421
	Incenerimento	193.662	432.327	3.704.709	4.137.036
	Discarica	1.291.197	7.862.183	9.254.840	17.117.023
Indicatori Obiettivi di Servizio	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg per abitante)	349,7	381,1	237,4	287,4
	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (%)	50,7	76,8	41,8	53,0
	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	33,6	14,7	38,0	30,6
	Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale (%)	28,1	9,2	42,6	30,7

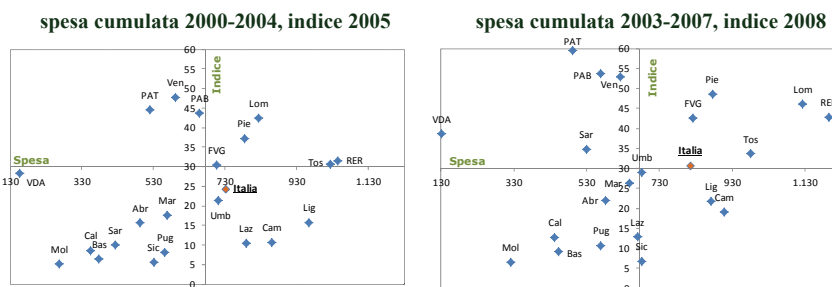
Fonte: ISPRA

Tra il 2000 e il 2007, la spesa corrente cumulata pro capite (cfr. Figura 9.5) si mantiene in Toscana, rispetto alle altre regioni, tra i livelli più alti. Nel periodo 2000-2004 Toscana ed Emilia-Romagna (con valori pari rispettivamente a 1.025,10 e 1.044,76 euro pro capite) sono le regioni con

la spesa corrente pro capite più elevata, a fronte di percentuali di raccolta differenziata che le colloca tra i primi sei posti nella graduatoria nazionale. Si sottolinea che, in questi cinque anni, le regioni con percentuali di raccolta differenziata superiori a quella toscana registrano in media valori di spesa corrente decisamente inferiori.

E quest'articolazione si conferma, sostanzialmente, anche nel periodo successivo (2003-2007).

Figura 9.5 - Relazione tra la spesa corrente per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani²⁷ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)

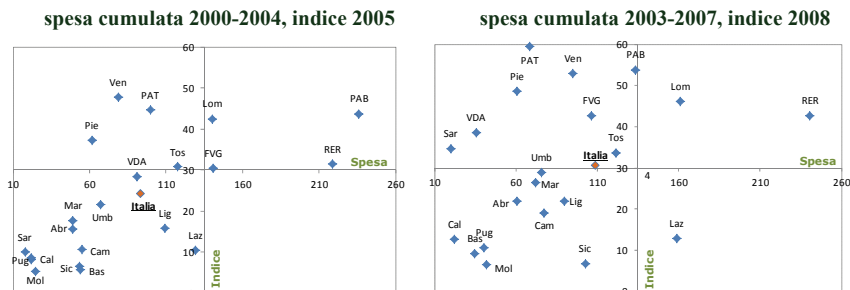


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Per quanto concerne la relazione tra raccolte differenziate e spesa in conto capitale pro capite (cfr. Figura 9.6) si segnala che in tutto il periodo considerato la spesa in conto capitale pro capite colloca la Toscana tra le prime cinque regioni del Paese a spesa più elevata. Si consideri però che se negli anni 2000-2004 il dato regionale (pari a 117,47 euro pro capite) superava di 24,23 euro pro capite la media nazionale (93,24 euro pro capite), nel periodo 2003-2007 risultava invece inferiore di 12,51 euro pro capite a tale media (rispettivamente pari a 121,27 e 108,76 euro pro capite). Tra le regioni con quote di raccolta differenziata più elevate, vi sono sia regioni con spesa pro capite in conto capitale inferiore che casi opposti, anche se questi ultimi sono meno numerosi. Il fenomeno vale sia all'inizio che alla fine del periodo.

²⁷ Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (percentuale).

Figura 9.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani²⁸ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

È opportuno sottolineare che gli indicatori di spesa corrente e in conto capitale non sono, di norma, legati soltanto a costi di gestione dei servizi di raccolta differenziata né gli investimenti del settore sono di necessità concentrati esclusivamente sul potenziamento dei servizi di raccolta differenziata, dunque le conclusioni che possono essere tratte da questo tipo di analisi devono essere lette con particolare cautela.

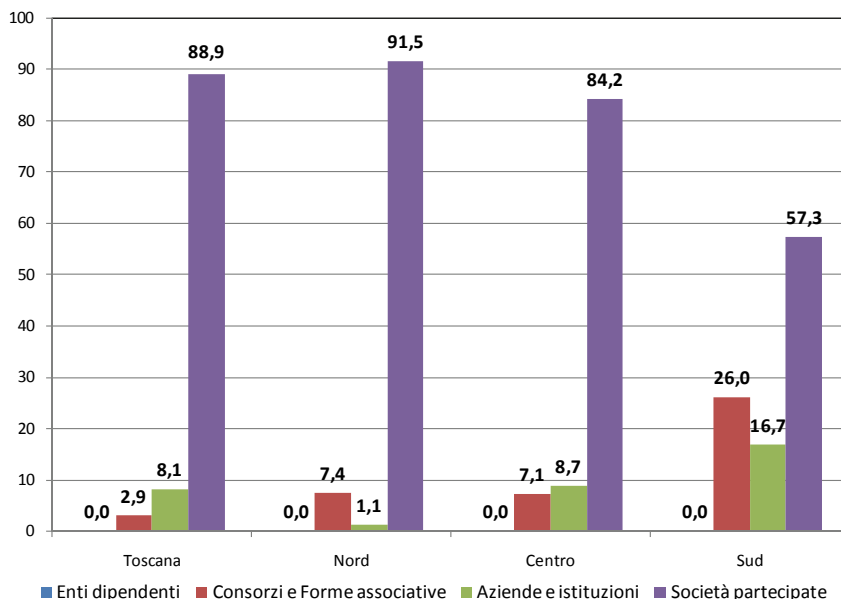
Ad esempio, come già rilevato nelle pagine precedenti, nel caso della Toscana il periodo in esame ha visto quote rilevanti degli investimenti totali dedicate alla realizzazione di nuovi impianti per il recupero di materia ed energia, al trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, oltre che al potenziamento degli impianti esistenti.

L'analisi della distribuzione media della spesa totale del settore dal 2000 al 2009 suddivisa secondo le categorie di SPL del sistema dei Conti Pubblici Territoriali (cfr. Figura 9.7) conferma che in Toscana poco meno del 90 per cento della spesa complessiva si concentra nelle società partecipate; il dato è in linea con la media del Nord, superiore di circa cinque punti alla media del Centro e di 31 punti alla media del Sud.

Inoltre, la quota media di spesa 2000-2009 di consorzi e altre forme associative (pari a 2,9 per cento) è di circa quattro punti percentuali inferiore rispetto alla media delle Regioni del Nord (pari a 7,4 per cento) e del Centro (pari a 7,1 per cento).

²⁸ Cfr. nota Figura 9.5.

Figura 9.7 - Spesa totale per la Gestione dei Rifiuti Urbani dei SPL per categoria di enti (media 2000-2009; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'evoluzione della distribuzione della spesa tra gli attori del settore (cfr. Figura 9.8) conferma quanto già richiamato: dal 2000 al 2009 la gestione dei servizi in economia, associate e non, sono sostanzialmente scomparse contestualmente alla trasformazione delle ex municipalizzate in Società per Azioni e il progressivo allargamento della compagine societaria a un numero crescente di Comuni (cfr. Figura 10.1).

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

Categoria Ente	SottoCategoria Ente	SottoTipo Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi costituiti e/o partecipati da province e/o comuni	4	1								
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	6	3	3	3	2	2	2	2	2	2
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici	20	26	28	29	30	31	32	30	30	31
Totale complessivo			30	30	31	32	32	33	34	32	32	33

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

10. I principali gestori del servizio nella Regione

I principali gestori toscani dei servizi di igiene urbana²⁹, selezionati in base alle dimensioni del bacino di utenza servito in termini di popolazione residente, sono Quadrifoglio SpA, Publiambiente³⁰, Geofor SpA, Sienambiente SpA e ASM SpA: le cinque aziende servono nel complesso 100 Comuni con una popolazione residente pari a poco meno della metà del totale regionale. Secondo i Conti Pubblici Territoriali queste cinque aziende nel 2009 aggregavano il 45,5 per cento della spesa regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani (cfr. Figura 10.1).

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
Siena Ambiente SpA	2,69	5,74	3,53	5,16	5,65	6,07	6,18	9,41	13,02	10,14
Quadrifoglio SpA		17,78	18,10	18,67	19,77	20,52	21,27	19,85	20,43	19,91
Publiservizi SpA									29,18	8,97
ASM SpA - Ambiente Servizi Mobilità	9,55	10,35	9,95	9,31	10,76	11,12	11,71	11,68	11,19	12,03
Geofor SpA	6,09	12,92	9,77	10,68	11,44	11,98	11,54	12,27	13,55	11,16
Totale	18,33	46,80	41,35	43,82	47,63	49,69	50,70	53,20	87,36	62,21
Percentuale sul totale Gestione dei Rifiuti Urbani	19,5%	41,4%	34,1%	34,6%	36,6%	32,9%	36,0%	42,2%	57,6%	45,5%

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le informazioni su evoluzione, natura giuridica, organizzazione industriale e dati economici di questo campione di aziende sono desunte dall'*e-book* 9/10 "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana - Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana" pubblicato da IRPET nel novembre del 2010. La Figura 10.2 sintetizza le principali variabili sociali ed economiche che caratterizzano il territorio servito da ciascun gestore. I dati mostrano in modo evidente le differenze tra le caratteristiche strutturali dei bacini d'utenza serviti da ogni azienda, differenze che incidono in maniera più o meno rilevante sui costi del servizio, e cioè il numero di comuni serviti, estensione del territorio e densità di popolazione, maggiore o minore presenza di case sparse; la diffusione di aziende manifatturiere e del terziario, in quanto produttori di rifiuti speciali non pericolosi potenzialmente assimilati ai rifiuti urbani dalla disciplina comunale; le presenze turistiche e la quantità di rifiuti raccolti.

²⁹ I dati presentati in questo Paragrafo si riferiscono ai più importanti soggetti che si occupano della Gestione dei Rifiuti Urbani. Essi, pur riferendosi a una quota consistente dell'attività complessiva del settore nella regione, non possono essere considerati rappresentativi della totalità dei soggetti in esso operanti, ma espressione delle specificità strutturali proprie di ogni soggetto considerato.

³⁰ Publiambiente è un'azienda pubblica del gruppo Publiservizi, che svolge il servizio di igiene urbana.

Figura 10.2 - Principali indicatori relativi ai maggiori gestori regionali dei servizi di igiene urbana e al territorio servito da ciascun gestore (anno 2008)

Indicatore	ASM	Geofor	Publiambiente	Quadrifoglio	Sienambiente
Comuni gestiti (<i>numero</i>)	7	24	28	5	36
Superficie territorio gestito (<i>km²</i>)	365	1.200	1.860	276	3.821
Abitanti residenti (<i>numero</i>)	245.742	366.192	416.380	489.870	269.473
Densità abitativa (<i>ab/km²</i>)	673	305	224	1.777	71
popolazione in case sparse (%)	1,9	7,4	11,8	1,6	11,5
Assetto societario	SpA pubblica	SpA mista	SpA pubblica	SpA pubblica	SpA mista
Socio privato (%)		40			40
Addetti (<i>numero</i>)	299	266	285	774	267
Abitanti serviti/addetti	822	1.377	1.461	633	1.009
Rifiuti raccolti (<i>tonnellate</i>)	196.569	216.149	251.100	352.865	164.622
Rifiuti raccolti/abitante (<i>t/ab</i>)	0,8	0,6	0,6	0,7	0,6
Rifiuti raccolti km ² (<i>t/km²</i>)	538	180	135	1.280	43
Rifiuti raccolti/addetto (<i>t /addetto</i>)	657	813	881	456	617
Presenze turistiche totali 2007 (<i>numero</i>)	504.430	2.274.135	1.960.194	7.920.305	4.676.272
Addetti del terziario su addetti totali 2005 (%)	48	58	51	73	62
Addetti manifatturiero/totali (%)	42	31	36	19	25
Presenza turistiche per km ²	3.128	1.895	1.054	28.723	1.224
Addetti manifatturiero su popolazione (%)	4	10	11	9	8
Presenze turistiche per abitante (<i>n/ab</i>)	2,1	6,2	4,7	16,2	17,4
Sedi stradali interessate da almeno un tipo di servizio (<i>km</i>)	902	4.769	n.d.	276	n.d.

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana - Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana", IRPET e-book 9/10

Un altro aspetto decisivo per la definizione dei costi del servizio, dei corrispettivi dovuti dalle utenze domestiche e non domestiche nonché dei risultati tecnici, economici e finanziari delle aziende in esame, è costituito dalla dotazione di mezzi di raccolta e di impianti di stoccaggio, messa in riserva, trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti, come dettagliato nel seguito. Da questo punto di vista le differenze nella dotazione impiantistica delle aziende del campione si riflettono in modo ancora più immediato nella destinazione dei rifiuti raccolti e avviati a trattamento, recupero o smaltimento, come sintetizzato nella Figura 10.3.

Figura 10.3 - Principali indicatori relativi alle destinazioni dei rifiuti raccolti dai maggiori gestori regionali dei servizi di igiene urbana (anno 2008)

Indicatore	ASM	Geofor	Publiambiente	Quadrifoglio	Sienambiente
Capacità residua delle discariche gestite (mc)	n.a.	n.a.	650.000	30.000	600.000
Rifiuti tal quali smaltiti in discarica/totale rifiuti indifferenziati (%)	0,6	63,0	16,0	16,0	11,0
Vita utile discariche gestite (anni)	n.a.	n.a.	3,6		9,5
Rifiuti smaltiti in impianti gestiti da terzi (%)	100,0	53,0	8,0	77,0	0,0
Rifiuti a incenerimento sul totale (%)	14,0	19,0	0,0	12,0	32,0
Rifiuti a discarica sul totale (%)	34,0	60,0	61,0	49,0	32,0
Rifiuti a trattamento meccanico o trattamento meccanico e biologico (%)	94,0		73,0	52,0	68,0
Rifiuti smaltiti in impianti di proprietà di terzi (%)	100,0	100,0	8,0	77,0	
Recupero energetico da impianti di incenerimento (MWH/anno)		24.851			55.900
Recupero energetico da biogas di discarica (MWH/anno)					5.363

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana - Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana", IRPET e-book 9/10

ASM SpA gestisce tutti i sette Comuni della Provincia di Prato. L'impresa nasce nel 1949, come Azienda Servizi Municipalizzati per l'Igiene Urbana, dedicata ai servizi di nettezza urbana e dell'acquedotto.

Nel 1975 prende il nome di ASMIU, mantiene la gestione del servizio di nettezza urbana e cede il servizio idrico e del gas. Nel 1995 ASMIU diviene Azienda Speciale Municipalizzata per l'Igiene Urbana acquisendo personalità giuridica. Nel 2003 ASMIU si trasforma in ASM SpA Ambiente Servizi Mobilità. Nel capitale sociale al Comune di Prato, si sono aggiunti recentemente gli altri sei Comuni della Provincia.

Attualmente ASM SpA è proprietaria di un impianto di selezione e produzione di CDR, una piattaforma di valorizzazione della raccolta multimateriale della frazione secca (carta e plastica), un impianto di stoccaggio degli RU pericolosi, una piattaforma ecologica per imballaggi in legno, una stazione ecologica e una piattaforma ecologica.

Ad oggi l'azienda non dispone di impianti di proprietà per il trattamento dei rifiuti da raccolta differenziata di frazione organica e verde, per la termovalorizzazione dei rifiuti indifferenziati tal quali o pretrattati né di una discarica di servizio per lo smaltimento dei rifiuti non recuperabili né come materia né come energia.

Nel corso del 2011 è previsto l'inizio dei lavori per la realizzazione di un impianto di digestione anaerobica per il trattamento di frazione organica e verde da raccolta differenziata a servizio di tutti i Comuni del bacino di utenza, come previsto dalla pianificazione istituzionale di settore in essere.

Geofor SpA è una Società per Azioni a capitale misto pubblico-privato che gestisce il servizio di igiene urbana in 24 comuni della provincia di

Pisa. Un ramo della società nasce nel 1990 da accordi tra il Comune di Pontedera e l'Impresa Lavori Ing. U. Forti & Figlio SpA; l'accordo porta alla nascita di Ecofor. SpA il cui capitale è al 60 per cento pubblico e al 40 per cento privato. Nel 2000 entrano a far parte del capitale azionario anche alcuni istituti di credito. L'azienda operava nella Gestione dei Rifiuti Urbani nei 16 comuni del Basso e Medio Valdarno. Inizia allora il cammino che porterà alla fusione con GEA SpA, che operava nel Servizio Idrico Integrato e nella Gestione dei Rifiuti Urbani nei sei comuni dell'area pisana. Dal 1° gennaio del 2001 GEA, per il ramo d'azienda della GRU, confluisce in Ecofor dando vita all'attuale Geofor. Nel 2005 la società si è scissa in tre parti: Geofor Patrimonio, interamente pubblica, proprietaria degli impianti; Geofor SpA, rimasta a capitale misto, gestisce ed eroga il servizio pubblico e Ecofor Service SpA, anch'essa a capitale misto, gestisce i rifiuti industriali.

Attualmente il capitale societario è costituito per il 60 per cento da comuni della provincia di Pisa mentre al 40 per cento è costituito da soci privati dei quali i maggiori sono Pisambiente Srl (19 per cento) e Forti Holding SpA (18 per cento).

Geofor oltre ai servizi di igiene urbana per i Comuni soci svolge anche servizi commerciali a privati per la raccolta, il trasporto e il recupero o lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non.

Oggi Geofor non possiede alcun impianto di trattamento o smaltimento, a seguito della scissione dell'azienda in tre parti di cui una, Geofor Patrimonio, proprietaria di tutti gli impianti posseduti in precedenza da Geofor SpA, che comunque gestisce un impianto per la valorizzazione delle raccolte differenziate di carta cartone e imballaggi e un impianto di compostaggio nel Comune di Pontedera e il termovalorizzatore nel Comune di Pisa. Il piano industriale approvato nel 2010 stanziava circa 35 milioni di euro per la ristrutturazione complessiva dell'impianto di compostaggio e la manutenzione straordinaria del termovalorizzatore.

Publiambiente SpA è una azienda pubblica del gruppo Publiservizi, che svolge il servizio di igiene urbana in 28 Comuni nelle Province di Firenze e Pistoia. Con l'obiettivo di avviare nuove attività al di fuori del territorio di pertinenza sono sorte le società Helios ScpA, e SEA Ambiente SpA.

Helios ScpA (partecipata al 44,5 per cento) è stata costituita per sviluppare l'attività di gestione dei servizi ambientali al di fuori dei confini regionali. Insieme a Publiambiente vi partecipano Quadrifoglio SpA di Firenze (44,5 per cento) e ASM SpA di Prato (11,1 per cento).

SEA Ambiente SpA è la società di gestione dei servizi ambientali di Viareggio (Lucca), partecipata al 40 per cento. Publiambiente ha vinto, insieme a Toscana GAS SpA e Fiorentina GAS SpA, la gara per la

parziale privatizzazione di SEA, da cui è derivata la separazione del ramo di impresa rifiuti da quello gas e la costituzione di SEA Ambiente SpA.

Publiambiente è proprietaria di un impianto di compostaggio di qualità nel Comune di Montespertoli; di due impianti di Trattamento Meccanico Biologico dei rifiuti urbani indifferenziati, uno nel Comune di Montespertoli e l'altro nel Comune di Pistoia e di quattro discariche, nei Comuni di Montespertoli (in esercizio), Borgo San Lorenzo (in esercizio), Cerreto Guidi (cessata attività) e Pistoia (cessata attività).

L'impianto di compostaggio di qualità è il più importante della Toscana per potenzialità di trattamento e riceve rifiuti anche da Comuni esterni al bacino di utenza di Publiambiente, mentre gli altri quattro impianti in esercizio garantiscono all'azienda ancora alcuni anni di autonomia nella chiusura del ciclo dei rifiuti raccolti.

Quadrifoglio SpA è una società interamente pubblica partecipata da 12 Comuni della provincia di Firenze ed effettua il servizio di igiene urbana ai comuni di Firenze, Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Calenzano e Signa. L'azienda nasce il primo ottobre del 1955, quando viene fondata l'azienda municipalizzata del Comune di Firenze con la denominazione di ASNU (Azienda di Servizi di Nettezza Urbana). Un primo tentativo di modernizzazione della gestione fu attuato nel 1988 attraverso la trasformazione di ASNU in Fiorentinambiente, ma la forma giuridica restò quella di azienda municipalizzata, priva di personalità giuridica. Il 1° novembre del 1997 Fiorentinambiente viene trasformata in Consorzio con la denominazione di Quadrifoglio. Parteciparono alla sua costituzione, oltre al Comune di Firenze, anche i Comuni di Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino e nel marzo del 1999 si aggiunse Signa.

Nel luglio 2000 il Consorzio Quadrifoglio viene trasformato in Quadrifoglio SpA - Servizi Ambientali Area Fiorentina. Nei primi mesi del 2011 l'assemblea straordinaria dei soci di Quadrifoglio SpA e Safi SpA, ha approvato la fusione per incorporazione da parte di Quadrifoglio SpA di Safi SpA, azienda di Gestione dei Rifiuti Urbani e assimilati nei Comuni del Chianti fiorentino.

Quadrifoglio SpA dispone dei seguenti impianti di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti:

- l'impianto di selezione, trattamento meccanico e biologico e compostaggio di qualità nel comune di Sesto Fiorentino. Nello stesso comune l'azienda possiede una discarica in gestione post chiusura con annessi impianti per il recupero energetico del biogas, di depurazione delle acque e di depurazione del percolato;
- due isole ecologiche nel comune di Calenzano;
- una stazione ecologica nel Comune di Campi Bisenzio.

Nel 2009 l'azienda ha pubblicato un bando di gara per la scelta di un socio provato di minoranza/*partner* industriale nella costituenda *new-co* cui verrà affidata la progettazione, costruzione e gestione dell'impianto di termovalorizzazione nel comune di Sesto Fiorentino, come previsto dalla pianificazione istituzionale di settore in essere. Il bando è in corso di aggiudicazione.

Sienambiente SpA nasce nel 1988 su iniziativa degli Enti locali senesi con l'obiettivo di promuovere una gestione imprenditoriale dei Servizi di Igiene Urbana in ambito sovracomunale superando le criticità delle gestioni in economia. Si configura come Società per Azioni a capitale misto pubblico-privato che opera prevalentemente nella Provincia di Siena, dove svolge i servizi di igiene urbana per tutti i Comuni del territorio. La composizione societaria dell'azienda è a maggioranza pubblica (con una quota di azioni pari al 43,8 per cento di pertinenza dei Comuni dell'ambito e un 16,2 per cento in mano alla Provincia di Siena), con un 40 per cento del capitale azionario posseduto da soggetti privati costituiti per il 14 per cento dal Monte dei Paschi Merchant SpA, per il 26 per cento da Società Toscana Service SpA.

Sienambiente fornisce il servizio di igiene ambientale in 40 comuni, di cui 36 in provincia di Siena, 3 in provincia di Grosseto, 1 in provincia di Terni. Nel 2010 la Comunità di Ambito Toscana Sud ha pubblicato il bando di gara per l'affidamento del servizio pubblico di Gestione dei Rifiuti Urbani di ambito per i comuni delle province di Arezzo, Siena e Grosseto. Sienambiente partecipa alla gara nell'ambito di Progetto6, l'azienda costituita dalle principali aziende pubbliche di gestione dei servizi di igiene urbana e da alcune aziende private attive oggi nel territorio delle tre province. Il bando è in corso di aggiudicazione.

La dotazione impiantistica di Sienambiente SpA è costituita da:

- un impianto di selezione, compostaggio e valorizzazione delle raccolte differenziate nel Comune di Asciano;
- un impianto di termoutilizzazione con recupero di energia nel Comune di Poggibonsi;
- due discariche per lo smaltimento degli scarti dal trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati nei Comuni di Sinalunga e Abbadia S. Salvatore;
- un impianto decentrato di compostaggio nel Comune di Abbadia S. Salvatore;
- due impianti di recupero Biogas di discarica.

La dotazione impiantistica elencata garantisce all'azienda l'autosufficienza nella Gestione dei Rifiuti Urbani raccolti.

Le Figure 10.4, 10.5 e 10.6 sintetizzano i tre indicatori principali relativi agli investimenti, ai costi della produzione e ai ricavi totali delle aziende in esame per tonnellata di rifiuto raccolto. I dati mostrano per alcune voci differenze anche consistenti tra aziende diverse che si possono interpretare in larga misura alla luce di quanto dettagliato nelle pagine precedenti.

Figura 10.4 - Investimenti per tonnellate di rifiuti dei principali gestori del settore (anni 2003-2008, euro/t)

anno	ASM	Geofor	Publiambiente	Quadrifoglio	Sienambiente
2003	7,50	25,00	25,30	63,20	
2004	15,30	46,00	7,50	37,00	41,80
2005	12,00	19,30	23,80	25,20	28,20
2006	27,20	3,80	19,40	42,30	21,30
2007	17,30	2,80	21,50	26,10	99,00
2008	17,70	9,50	28,60	19,00	100,60
2003-2008	16,40	16,20	21,00	29,20	60,00

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana - Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana", IRPET e-book 9/10

Figura 10.5 - Costi della produzione per tonnellate raccolte dei principali gestori del settore (anni 2003-2008, euro/t)

anno	ASM	Geofor	Publiambiente	Quadrifoglio	Sienambiente
2003	-	235,00	184,00	230,00	188,00
2004	223,00	257,00	183,00	235,00	206,00
2005	236,00	239,00	193,00	265,00	191,00
2006	240,00	239,00	207,00	269,00	230,00
2007	260,00	249,00	205,00	282,00	232,00
2008	277,00	258,00	214,00	314,00	268,00
variazione periodo (%)	24,0	10,0	16,0	34,0	30,0

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana - Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana", IRPET e-book 9/10

Figura 10.6 - Ricavi totali per tonnellata raccolta dei principali gestore del settore (anni 2003-2008, euro/t)

anno	ASM	Geofor	Publiambiente	Quadrifoglio	Sienambiente
2003		243,00	194,00	232,00	197,00
2004	228,00	268,00	195,00	236,00	214,00
2005	247,00	238,00	210,00	273,00	204,00
2006	252,00	243,00	222,00	278,00	242,00
2007	278,00	257,00	231,00	293,00	248,00
2008	290,00	273,00	235,00	326,00	296,00
variazione periodo (%)	17,0	2,0	20,0	38,0	38,0

Fonte: "L'industria dell'acqua e dei rifiuti in Toscana - Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana", IRPET e-book 9/10

L'analisi svolta da IRPET, come riportata in estrema sintesi nelle pagine precedenti, mette in evidenza alcuni aspetti caratteristici, in termini di punti di forza e criticità, dello stato attuale della Gestione dei Rifiuti Urbani e assimilati in Toscana.

A livello generale, le caratteristiche territoriali, sociali ed economiche del bacino di utenza servito da ognuna delle aziende prese in esame incidono in modo evidente sui risultati ottenuti dalle imprese sia a livello di prestazioni ambientali che di risultati economici.

La disponibilità o meno di impianti di proprietà o comunque gestiti per lo stoccaggio, la messa in riserva, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti raccolti è un aspetto dell'attività d'impresa che incide sui risultati ambientali ed economici delle diverse aziende. La carenza relativa di impianti industriali dedicati in Toscana e, nello specifico, la distribuzione territoriale disomogenea della dotazione impiantistica nasce essenzialmente da ritardi nell'attuazione della pianificazione istituzionale di settore.

Per contro sono proprio le riforme istituzionali nazionali e regionali del settore emanate ovvero in corso di emanazione ed attuazione, come citate nei capitoli precedenti e dettagliate nel successivo, a delineare un quadro complessivo dei servizi di igiene urbana destinato a mutare in misura radicale nel breve e nel medio periodo.

Gli affidamenti dei servizi a scala sovracomunale incentiveranno l'aggregazione delle aziende attive oggi e la concorrenza nel settore, nonché la costituzione di soggetti industriali forti con capacità economiche e finanziarie adeguate a sostenere gli investimenti previsti dalla pianificazione pubblica in vigore per permettere al sistema di evolvere verso la modernizzazione secondo le disposizioni comunitarie, nazionali e regionali, verso la riduzione della produzione dei rifiuti, l'aumento delle quote di rifiuti destinate a riutilizzo, recupero di materia ed energia e la minimizzazione delle quantità di rifiuti destinati a smaltimento in quanto non valorizzabili.

Come richiamato nei capitoli precedenti gli indicatori di tecnici ed economici connessi ai servizi di igiene urbana collocano la Toscana tra le regioni con le migliori *performance* a livello nazionale.

In questi anni, il sistema regionale ha raggiunto molti degli obiettivi che si è posto con le riforme strutturali avviate alla fine degli anni Novanta e si trova dunque all'inizio di una nuova importante stagione di pianificazione e di sviluppo mirata a consolidare e a migliorare i buoni risultati già ottenuti.

11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

Nel 1998 la Toscana con la LR.25/1998 diede attuazione al D.Lgs.22/1997, prima norma nazionale a recepire una direttiva quadro comunitaria in materia di rifiuti. Negli anni successivi l'Amministrazione Regionale approvò i tre stralci della pianificazione regionale in materia di Gestione dei Rifiuti Urbani, dei rifiuti speciali e per la bonifica dei siti inquinati, ponendo le basi per l'approvazione della pianificazione di settore dei livelli amministrativi sott'ordinati e cioè i piani provinciali ed i piani industriali di competenza delle comunità d'ambito.

L'integrazione della pianificazione di settore ha definito, in sintesi:

- il quadro degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere in ogni provincia;
- l'insieme degli impianti di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti da realizzare, compresa la localizzazione degli stessi.

Il quadro istituzionale appena sintetizzato e i finanziamenti pubblici agli investimenti dedicati al settore hanno avuto effetti molteplici sul ciclo regionale di gestione:

- diffusione progressiva della raccolta differenziata dei rifiuti urbani e assimilati con un continuo aumento della quota di popolazione servita e del numero di frazioni merceologiche di rifiuti oggetto di raccolta differenziata e conseguente aumento della quota di rifiuti urbani raccolti in forma differenziata: oggi la totalità della popolazione residente in toscana fruisce di servizi di raccolta differenziata per almeno le frazioni merceologiche principali. Inoltre la percentuale di rifiuti urbani raccolti in forma differenziata è poco meno che triplicata dal 1998 al 2009, portando il dato regionale tra i più elevati del Centro-Nord;
- potenziamento della disponibilità impiantistica per il trattamento dei rifiuti raccolti, in particolare per quanto riguarda il recupero di materia (compostaggio) e il trattamento meccanico o meccanico e biologico dei rifiuti urbani indifferenziati, per la stabilizzazione della frazione organica e la produzione di combustibile da rifiuti;
- riduzione progressiva della quota di rifiuti urbani indifferenziati smaltiti in discarica senza trattamenti preliminari;
- riduzione del numero complessivo di discariche in esercizio e potenziamento di un numero circoscritto di impianti di maggiore potenzialità, a garanzia dell'autosufficienza regionale nella chiusura della Gestione dei Rifiuti Urbani;

- riduzione delle gestioni di economia. Nel 1998 quasi un Comune su tre gestiva i servizi in economia mentre, nel 2009, aziende di proprietà dei Comuni o a maggioranza pubblica con i comuni soci di maggioranza servono oltre il 90 per cento della popolazione residente in Toscana. La transizione è avvenuta attraverso fusioni e aggregazioni di aziende pubbliche e progressivo ampliamento della compagine societaria con l'ingresso, negli anni, di nuovi Comuni.

Sotto molti punti di vista ogni miglioramento elencato è arrivato oggi a un livello di sviluppo che necessita con ogni probabilità di interventi importanti di politica pubblica per permettere al sistema nel suo complesso di raggiungere obiettivi ulteriori di modernizzazione. Infatti:

- il sistema di raccolta differenziata largamente prevalente oggi in Toscana è basato su cassonetti stradali di grandi dimensioni e mezzi di raccolta monoperatore. È plausibile, secondo l'esperienza regionale, nazionale ed internazionale, che oggi in Toscana questa modalità di raccolta abbia raggiunto o sia prossima a raggiungere il proprio limite strutturale di intercettazione, rendendo necessario, da un lato, un miglioramento qualitativo del servizio e delle modalità di erogazione, dall'altro, procedere nel graduale passaggio, già avviato, a sistemi di raccolta di prossimità, per garantire gli obiettivi di raccolta (65 per cento di RD al 2012 a scala di ATO) dell'ordinamento nazionale;
- l'aumento delle raccolte differenziate già ottenuto e gli obiettivi da raggiungere hanno aumentato e aumenteranno la necessità di potenziare la filiera del recupero industriale di materia dai rifiuti raccolti, condizione indispensabile per la sostenibilità ambientale ed economica del sistema. Su questo fronte, inoltre, l'Italia ha recepito nell'ordinamento nazionale alla fine del 2010 la nuova direttiva quadro comunitaria in materia di rifiuti (98/2008/CE) che prevede, per la prima volta, obiettivi vincolanti a carico degli Stati membri di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio di numerose tipologie di rifiuti, sia urbani che non;
- circa la metà di tutti i rifiuti urbani e assimilati raccolti in Toscana viene smaltita in discarica (dato ISPRA 2008). Le alternative alla discarica oggi consolidate sono l'aumento del riutilizzo/riciclaggio dei rifiuti (cfr. punti precedenti) e l'utilizzo dei rifiuti come combustibile per produrre energia. Su questo ultimo fronte il ritardo nella realizzazione degli impianti previsti dalla pianificazione istituzionale è consistente;

- è ancora elevato il numero di aziende di igiene urbana che operano in regione, assieme a gestioni in economia residuali. Le aziende attive hanno inoltre, nella maggioranza dei casi, dimensioni industriali medio piccole ed economie di scala molto limitate.

A fronte di questa situazione, nel 2007 la Regione Toscana, con l'approvazione della L.R.61/2007, oggi in corso di attuazione, ha posto le basi per promuovere lo sviluppo dei servizi con riferimento agli aspetti citati. In sintesi la L.R.61/2007:

- definisce una nuova perimetrazione degli ATO riducendone il numero da 10 a 3 e ampliando di fatto la scala operativa di riferimento del gestore unico (oggi risultano tutti costituiti);
- definisce i contenuti dei piani straordinari per i primi affidamenti del servizio (oggi approvati e costituiti dal complesso delle deliberazioni già assunte a suo tempo dalla pianificazione provinciale e di ambito);
- disciplina le condizioni per l'affidamento dei servizi ad un gestore unico per ognuno dei tre ATO;
- stabilisce le condizioni per la realizzazione degli impianti previsti dai piani straordinari;
- riforma la L.R.25/1998 (legge quadro regionale di settore) di conseguenza.

Questa riforma ha posto le basi per l'affidamento dei servizi a soggetti industriali di grandi dimensioni, possibili anche attraverso l'aggregazione delle imprese oggi attive, in grado di concorrere a gare per l'affidamento dei servizi a scala sovraprovinciale e garantire così la creazione delle economie di scala necessarie agli investimenti ambientali programmati tenendo al contempo sotto controllo la pressione tariffaria e tributaria sulle utenze. Per effetto della riforma i tre nuovi ATO hanno definito le procedure di aggiudicazione dei servizi a scala di ambito.

L'ATO Toscana Sud ha pubblicato in Gazzetta Ufficiale a luglio 2010 il bando di gara per l'affidamento del servizio ad un unico gestore. La procedura di affidamento dovrebbe concludersi entro il 2011.

L'ATO Toscana Centro ha pubblicato su GUCE l'avviso di pre informazione con l'indicazione che entro il primo semestre 2011 l'ATO avvierà la procedura di aggiudicazione dei servizi tramite bando ad evidenza pubblica; a febbraio 2011, l'ATO ha adottato il cronoprogramma che prevede l'aggiudicazione entro i primi mesi del 2012.

L'ATO Toscana Costa a febbraio 2011 ha deliberato la volontà di costituire una società unica di ambito a capitale completamente pubblico attraverso l'aggregazione delle aziende oggi attive sul territorio e la successiva aggiudicazione, entro i primi mesi del 2012, del 40 per cento

delle quote della *new-co* tramite bando di gara ad evidenza pubblica, di fatto l'unica alternativa all'aggiudicazione dei servizi tramite bando ad evidenza pubblica ammessa oggi dall'ordinamento nazionale.

Come accennato nelle pagine precedenti il Governo nazionale ha disposto l'abrogazione degli ATO dal primo gennaio 2012 e ha attribuito alle Regioni il compito di assegnare le funzioni svolte oggi dagli ATO. Di conseguenza la Legge Finanziaria regionale per l'anno 2011 (L.R.65/2010) ha stabilito che entro giugno 2011 la Giunta presenterà al Consiglio una proposta di legge di riforma complessiva della Gestione dei Rifiuti Urbani, anche per l'esercizio delle competenze citate.

Sul fronte dei finanziamenti pubblici inoltre, a partire dal 2008 la Regione ha concentrato il sostegno agli investimenti su interventi di riduzione alla fonte della produzione di rifiuti e sul potenziamento dei servizi di raccolta differenziata.

Con l'obiettivo di favorire ulteriormente lo sviluppo della filiera del riciclaggio dei rifiuti da raccolta differenziata e la riduzione della produzione di rifiuti tra il 2009 ed il 2011 la Regione ha siglato sei accordi di programma per promuovere e potenziare:

- il riciclaggio dei rifiuti di plastica;
- il riciclaggio dei rifiuti di vetro;
- la raccolta differenziata della frazione organica e verde dei rifiuti e la produzione di ammendante di qualità dagli stessi;
- la riduzione della produzione dei rifiuti e l'aumento del riciclaggio dei rifiuti prodotti dalla grande distribuzione organizzata;
- la diffusione e l'applicazione di criteri e modalità di gestione sostenibile nei servizi di ristorazione scolastica;
- la promozione della riduzione della produzione di rifiuti di imballaggio, l'incremento della raccolta differenziata con elevati livelli di qualità dei rifiuti di imballaggio provenienti sia da utenze domestiche che da utenze non domestiche e l'avvio al riciclo ed al recupero dei rifiuti da imballaggio raccolti.

La maggior parte degli accordi elencati prevede anche il sostegno economico regionale per l'attuazione delle azioni definite dagli accordi stessi.

In conclusione, è importante ricordare che la Gestione dei Rifiuti Urbani in Toscana sta avviando una seconda stagione di riforma, dopo gli interventi iniziati alla fine degli anni Novanta.

Questa seconda fase dovrà porre le condizioni per un'ulteriore modernizzazione del settore, sviluppando i progressi già importanti degli ultimi dodici anni.

Gli obiettivi istituzionali sono quelli enunciati nella D.G.R.257/2011, di adozione del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2011-2015, atto principe della programmazione di legislatura. Vediamo di seguito i principali obiettivi stabiliti da tale documento in materia di rifiuti:

- raggiungere una gestione sostenibile dei rifiuti, sia urbani che speciali, attraverso un approccio integrato nella definizione di obiettivi ed interventi, che da una parte tuteli l'ambiente e dall'altra produca effetti positivi di sviluppo economico è uno degli indirizzi di legislatura contenuti nel PRS;
- le strategie dell'azione regionale, nel rispetto delle norme comunitarie, saranno volte a ridurre la produzione dei rifiuti, aumentare la raccolta differenziata e sostenere il riciclo, valorizzando il recupero, anche energetico, minimizzare lo smaltimento in discarica quale modalità residuale;
- sarà prioritario accelerare la realizzazione del sistema impiantistico, migliorando l'efficienza degli impianti esistenti, a garanzia dell'autosufficienza della Gestione dei Rifiuti Urbani.

Gli indirizzi specifici sono i seguenti:

- raggiungere l'autosufficienza del sistema di gestione regionale affinché ogni territorio sia in grado di gestire i rifiuti urbani prodotti dotandosi in ogni ambito territoriale della necessaria infrastruttura impiantistica; analoga infrastruttura dovrà essere incentivata per gli speciali, pur essendo questi ultimi soggetti ai principi del libero mercato;
- rispettare la gerarchia di azione dettata dalla normativa comunitaria (D.CE.2008/98/CE) in termini di prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, altre forme di recupero, tra cui il recupero di energia, minimizzazione dello smaltimento in discarica;
- integrare la Gestione dei Rifiuti Urbani con le azioni in tema di bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati.

Il PRS individua inoltre, tra le opere strategiche di rilievo regionale, gli impianti di gestione dei rifiuti previsti dai Piani straordinari degli ATO della Toscana, la cui realizzazione è necessaria al fine del raggiungimento dell'Autosufficienza a livello di ATO, e cioè gli impianti individuati dal:

- Piano Straordinario ATO CENTRO - D.G.R.630/2008;
- Piano Straordinario ATO COSTA - D.G.R.476/2009;
- Piano Straordinario ATO SUD - D.G.R.495/2008.

Da ultimo, con riferimento al sistema dei servizi pubblici locali, il PRS prevede per il Servizio Idrico Integrato e la Gestione dei Rifiuti Urbani di procedere, anche attraverso la definizione di un nuovo quadro normativo

regionale, da un lato, alla istituzione di organi di governo e di controllo più efficaci e, dall'altro, all'incentivazione di un processo aggregativo dei soggetti gestori finalizzato alla generazione di maggiori investimenti, economie di scala, competitività e qualità del servizio.

Il PRS, attraverso un progetto integrato di sviluppo dedicato, mira dunque a riordinare l'intero sistema dei servizi pubblici locali, ridisegnando il complesso della *governance*, con l'obiettivo finale di realizzare una maggiore qualità del servizio, una maggiore efficienza del sistema tariffario, un ammodernamento del complesso infrastrutturale del settore.

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 CPT³¹, 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

³¹ Cfr. AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, UVAL 2007, disponibile su www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp

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

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

a.3 Universo di riferimento e livelli di governo

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

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

Tavola a.1 - Classificazione degli Enti del Settore Pubblico Allargato³²

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.

³² 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 voci³³, 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 erano assegnate secondo criteri di prevalenza o, al contrario, attribuite

³³ 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.

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

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO		
Contenuto teorico del settore		
Comprende le spese per l'approvvigionamento idrico attraverso acquedotti e invasi d'acqua; le spese per il trattamento e la salvaguardia dell'acqua; i servizi per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche; gli studi e ricerche per lo sfruttamento delle acque minerali; gli interventi di miglioramento e rinnovamento degli impianti esistenti; la vigilanza e regolamentazione concernente la fornitura di acqua potabile (inclusi i controlli sulla qualità e quantità dell'acqua e sulle tariffe). Comprende inoltre le spese per opere fognarie, per la depurazione e il trattamento delle acque reflue, per la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento ed il potenziamento delle fognature; il trasferimento di fondi per il finanziamento del completamento della canalizzazione fognaria; i contributi per la realizzazione di opere di risanamento fognario e per la costruzione di collettori e di impianti di depurazione degli scarichi di acque reflue.		
Criticità del settore		
Voci in eccesso		
Spese per la formazione del personale più correttamente riconducibili a Formazione Spese specificamente destinate alla ricerca più correttamente riconducibili al settore Ricerca e Sviluppo Spese relative all'attività termale più correttamente riconducibili al settore Sanità Spese connesse ai Piani di disinquinamento più correttamente riconducibili al settore Ambiente Spese relative alla Protezione Civile più correttamente riconducibili al settore Sicurezza Pubblica Spese per la realizzazione di opere igienico-sanitarie, quali i servizi necropsopici e cimiteriali, i servizi igienici pubblici, i canili pubblici e altre strutture analoghe più correttamente riconducibili al settore Altri Interventi Igienico-Sanitari Spese per la realizzazione di interventi previsti dal piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti più correttamente riconducibili al settore Smaltimento dei Rifiuti		
Voci in difetto		
Spese specificamente destinate alla costruzione di acquedotti erroneamente classificate nel settore Altri Interventi Igienico-Sanitari Spese per la conservazione dell'assetto idrogeologico erroneamente classificate nel settore Ambiente Spese per la costruzione di acquedotti erroneamente classificate nel settore Altre Opere Pubbliche Spese per il risanamento delle reti acquedottistiche e per il riordino ed il potenziamento dell'impianto di potabilizzazione erroneamente classificate nel settore Viabilità		
Voci riclassificate da e verso altri settori		
Composizione percentuale degli enti operanti nel settore*		
	% media 2000-2002	% media 2007-2009
Società e fondazioni Partecipate	43,3%	70,2%
Comuni	36,8%	16,7%
Amministrazione Regionale	4,5%	3,7%
Consorzi e Forme associative	5,3%	3,2%
Stato	0,8%	2,4%
Aziende e istituzioni	4,5%	1,9%
Enti dipendenti	3,9%	1,2%
SOGESID	0,2%	0,3%
Comunità montane e unioni varie	0,6%	0,3%

³⁴Legenda:

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 Urbani³⁵

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

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

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

Il Sistema delle Indagini sulle Acque (SIA) dell'Istat è parte del Programma Statistico Nazionale³⁶ 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 erogata³⁷ sul totale dell'acqua immessa³⁸*

³⁵ Cfr. nota 34.

³⁶ Per dettagli sul Programma Statistico Nazionale cfr. www.sistan.it/psn/index.html.

³⁷ 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.

³⁸ 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 comunale³⁹) e la quota di popolazione equivalente servita da depurazione (*Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione con trattamento almeno secondario*⁴⁰ sugli abitanti equivalenti totali urbani⁴¹ 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 Nazionale⁴² 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.

³⁹ 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.)

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² Cfr. nota 36.

la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica⁴³, la quota di raccolta differenziata effettuata a livello regionale⁴⁴ e la frazione umida trattata in impianti di compostaggio⁴⁵, 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.

⁴³ Il dato è calcolato sia in kg di rifiuti per abitante all'anno, sia in percentuale del totale dei Rifiuti urbani prodotti.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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	
ATO 1 - Toscana Nord	ASA SpA - Azienda Servizi Ambientali
ATO 2 - Basso Valdarno	AZGA Nord SpA
ATO 3 - Medio Valdarno	GIDA - Gestione Impianti Depurazione SpA
ATO 4 - Alto Valdarno	Nuove Acque SpA
ATO 5 - Toscana Costa	Publiservizi SpA
ATO 6 - Ombrone	EVAM - Ente Valorizzazione Acque Minerali
Acquedotto del Fiora SpA	GAIA SpA

Soggetti Pubblici Locali della Gestione dei Rifiuti Urbani	
Ascit Servizi Ambientali SpA	Geofor SpA
Cermecc SpA - Consorzio Ecologia e Risorse Massa e Carrara	ESA SpA - Elbana Servizi Ambientali
ERSU SpA	Produrre pulito Spa
CoSECa SpA - Consorzio Servizi Ecologici Ambientali	Publiservizi SpA
Intesa SpA - Intercomunale Telecomunicazioni Energia Servizi Acqu	REA SpA - Rosignano Energia Ambiente
Siena Ambiente SpA	SAFI SpA - Società Servizi Ambientali area fiorentin.
Quadrifoglio SpA	SeVerA SpA
CIS SpA	Ecofor Service SpA
AAMPS SpA - Azienda Ambientale di Pubblico Servizio	Tred Livorno SpA
AER SpA - Ambiente Energia Risorse	Toscana Ricicla Scrl
AISA SpA - Arezzo Impianti e Servizi Ambientali	Casentino Servizi Srl
AMIA SpA - Azienda Multiservizi Igiene Acqua Carrara	Centro Servizi Ambiente - Impianti SpA
ASAV SpA - Azienda Servizi Val di Cecina SpA	Civitella Paganico 2000 Srl
ASIU SpA - Azienda Servizi Igiene Urbana	Geofor Patrimonio SpA
Azienda Speciale Municipalizzata Igiene Urbana Massa	Lunigiana Ambiente Srl
ASM SpA - Ambiente Servizi Mobilità	Marciana Civitas Srl
Centro Servizi Ambiente SpA	

a.11 Uso dei dati nella monografia

I dati dei Conti Pubblici Territoriali utilizzati in questa monografia sono consolidati⁴⁶ 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

⁴⁶ 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.

meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio⁴⁷, 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.

⁴⁷ Cfr. www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio.