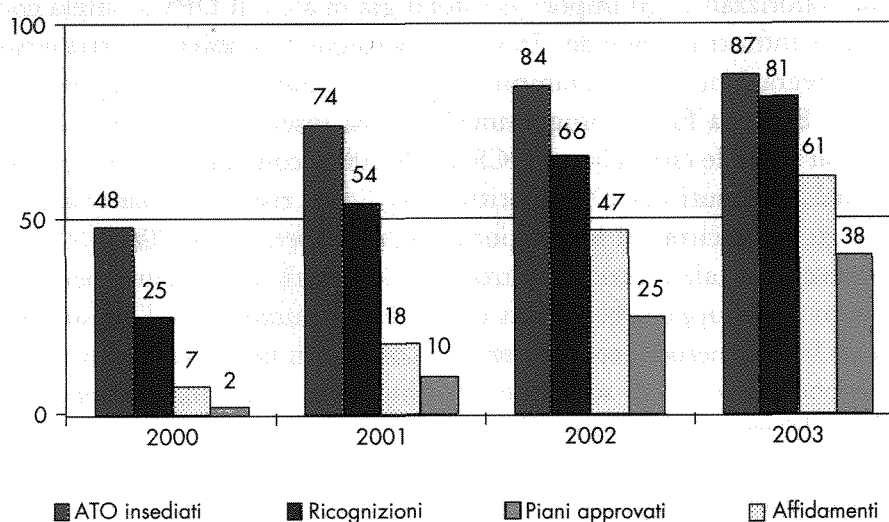


condotta da medesimo soggetto, di pochi mesi precedente, documentano l'attuazione del percorso. In esso il Mezzogiorno si caratterizza per una posizione di eccellenza.

Alla metà del 2004 l'insediamento delle Autorità d'ambito – i soggetti pubblici espressi dagli enti locali investiti dei compiti di programmazione, vigilanza e regolazione tariffaria nei 91 bacini ottimali, o ATO, previsti sul territorio del Paese – poteva ritenersi sostanzialmente concluso (con 87 ATO insediati su 91 previsti, 28 su 28 nel Mezzogiorno). Pressoché completata (in 81 su 87 ATO insediati, 27 su 28 nel Mezzogiorno) era anche la fase di ricognizione delle opere e delle infrastrutture, immediatamente successiva a quella di insediamento. Qualche ritardo si registrava, invece, nell'approvazione dei Piani d'Ambito nel Centro e, soprattutto, nel Nord del Paese, a fronte di un'approvazione totalitaria nel Mezzogiorno (figura II.14).

Figura II.14 – EVOLUZIONE DEL PERCORSO ATTUATIVO DELLA LEGGE GALLI (Consistenze al 30 giugno di ciascun anno riferite agli Ambiti territoriali ottimali)



Fonte: elaborazioni su dati Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Rel. Ann. sul 2004

A differenziare positivamente, accelerandolo, il processo di avanzamento istituzionale nelle regioni meridionali ha concorso l'impulso della programmazione comunitaria. Il QCS 2000-06 subordinava, infatti, l'erogazione e la disponibilità dei fondi all'approvazione da parte delle Autorità dei rispettivi Piani d'ambito.

Concessioni e affidamenti

Più problematica appare la situazione degli affidamenti. Complessivamente, al 30 giugno 2004 ne erano stati effettuati 38 (11 nel Mezzogiorno). Assolutamente prevalente risultava la modalità di assegnazione diretta del servizio, meno prona a contestazioni di origine comunitaria dopo le modifiche legisla-

Più problematica la situazione degli affidamenti

tive apportate con la Legge Finanziaria per il 2004. Le Regioni che hanno completato il percorso previsto dalla Legge Galli sono l'Umbria (i cui 3 ATO hanno affidato il servizio), l'Abruzzo (uguale esito), Basilicata e Puglia (dove l'affidamento è stato effettuato con il D.lgs n. 141/99). Vicino alla conclusione è il processo in Toscana (5 ambiti su 6), Lazio (4 su 5) e Marche (4 su 5). Di contro, non si sono ancora avuti affidamenti in Friuli, Molise, Sardegna.

Emerge negli ambiti abruzzesi e nelle Regioni dove l'ATO è unico (Basilicata, Puglia, Sardegna) la volontà di optare per affidamenti diretti. Di contro, negli ambiti calabresi e siciliani prevale nettamente il ricorso a procedure di evidenza pubblica. In Sicilia, in particolare, anche grazie al supporto tecnico della Sogesid SpA, sono state bandite gare per l'affidamento del servizio integrato in tutti i nove ambiti in cui il territorio regionale è suddiviso. In molti casi, le gare sono ancora in corso; tuttavia, se ne profila un esito deludente, stante la ridotta numerosità dei partecipanti o, in taluni casi, l'assenza di offerte significative. Nel solo caso dell'Ambito di Enna, la gara si è conclusa con l'affidamento del servizio a un'associazione temporanea d'impresa.

Numerose le gare
per l'affidamento del
servizio ...

Tale esito sembra confermare lo scarso spessore del mercato dei servizi idrici in Italia. Vi concorre l'attuale configurazione della *governance* del settore, ancora caratterizzata da un ruolo pervasivo dell'operatore pubblico nella proprietà e talora nella gestione che confligge, in molte realtà locali, con l'esercizio delle funzioni d'indirizzo e di regolazione esercitate dalle Autorità d'Ambito su mandato degli stessi enti locali. Nella medesima direzione agisce l'insufficiente redditività offerta dai sistemi di tariffazione, in particolare dal cd. "metodo normalizzato" – il meccanismo di fissazione del prezzo del servizio integrato previsto dalla Legge Galli, applicato dopo l'affidamento del servizio – la cui natura parametrica lo rende inadatto, stante la configurazione produttiva estremamente frammentata e differenziata del settore sul territorio, a garantire alla gestione adeguate condizioni di redditività.

La fragilità strutturale del settore idrico trova conferma nel confronto degli indici di redditività (ROE, ROI e ROS) delle aziende del comparto rispetto ad altre *local utilities* (con la sola eccezione delle imprese di trasporto pubblico locale) che emerge da elaborazioni recentemente effettuate da Confservizi su un campione di imprese, sia quotate, sia non quotate. Essa è maggiore, a parità di altre condizioni, per le imprese operanti nel Mezzogiorno, nelle quali risulta anche minore la capacità di sfruttare la leva finanziaria, ossia di ricorrere al capitale di debito a condizioni vantaggiose²³.

... ma deludenti i
risultati

Le tariffe all'utenza, basse nel confronto internazionale, dovrebbero essere adeguate con l'intensità e la rapidità richieste dal finanziamento dell'ingente volume di investimenti, spesso concentrato nei primi anni di esercizio, per adeguare il servizio a standard adeguati di sicurezza, continuità e qualità di fornitura. Peraltro,

²³ Osservatorio economico e finanziario Confservizi, Competitività delle local utilities Analisi patrimoniale e finanziaria delle imprese di servizio pubblico locale Rapporto 2004, a cura di Confservizi-Nomisma, in collaborazione con UniCredit Banca d'Impresa.

anche qualora i meccanismi tariffari lo consentissero, un aumento delle tariffe ampio e non diluito nel tempo sarebbe verosimilmente accettato con notevoli resistenze da parte dell'utenza, segnalando un problema di "sostenibilità" sociale.

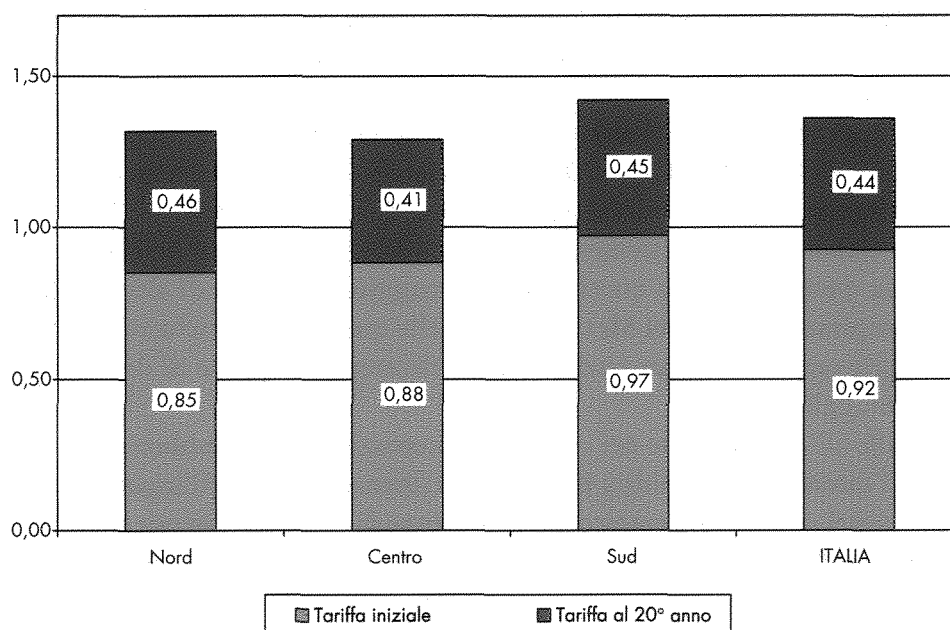
Adeguamento
tariffario elevato ma
necessario

Anche nel presente contesto di regolamentazione tariffaria, lo sforzo di adeguamento tariffario cui sarà chiamato il Mezzogiorno per sostenere il processo di riqualificazione e di trasformazione del servizio idrico sarà comunque rilevante. Elaborazioni effettuate su 41 Piani d'Ambito censiti dal Comitato di Vigilanza indicano che, nell'arco dei primi venti anni di operatività dei Piani, si avrebbe una crescita cumulata del 46 per cento nel Centro e nel Sud, e del 54 nel Nord, con un tasso d'incremento annuo dell'1,9 per cento in termini medi composti. Per l'Italia la tariffa unitaria è prevista crescere da un livello di partenza di 92 eurocent/mc per toccare i 136 eurocent/mc al fine periodo. Nel Mezzogiorno, dove già più elevate sono le tariffe di partenza, al ventesimo anno verrebbe raggiunto il livello di 142 eurocent/mc, il più elevato fra le ripartizioni territoriali (fig.II.15).

La dotazione infrastrutturale

Nel corso del 2004 successivi rilasci delle informazioni rilevate dall'ISTAT a valere sull'*Indagine sulle Acque*, ricognizione di natura censuaria condotta per l'anno 1999, hanno accresciuto la conoscenza della dotazione infrastrutturale delle fasi della filiera idrica sul territorio.

Figura II.15 - SVILUPPO TARIFFARIO NEI PIANI D'AMBITO (eurocent/mc)



Fonte: elaborazioni su dati Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Rapporto sui Piani d'Ambito, 2004

Nel *Rapporto* dello scorso anno si era documentata la preoccupante situazione delle perdite di rete in distribuzione. Anche per quanto riguarda la depurazione - segmento caratterizzato da elevati fabbisogni di investimento ma anche da maggiori margini di innovazione di processo - la situazione appariva insoddisfacente: nel 1999, i reflui conferiti alla rete fognaria in oltre 1.000 Comuni (13,0 per cento del totale, con una popolazione di 5,1 milioni di abitanti, pari all'8,9 per cento del totale) non subivano alcun trattamento depurativo. In questo contesto, il Mezzogiorno si connotava per una posizione di arretratezza: in oltre 400 Comuni (16 per cento del totale) la depurazione era assente; 112 erano addirittura privi di rete fognaria (3,2 per cento del totale, un'incidenza quattro volte superiore a quella del resto del Paese; fig. II.18).

Ancora il 13 per cento dei Comuni senza depurazione

L'esame della distribuzione territoriale della dotazione di impianti depurativi fa emergere la loro maggiore diffusione, in termini relativi, nelle aree nord-occidentali. In ragione della loro minore numerosità, gli impianti localizzati nel Mezzogiorno sono caratterizzati da una più elevata capacità media, espressa in termini di abitanti equivalenti serviti. Sensibilmente più elevata che altrove, inoltre, risulta al Sud la quota di impianti ultimati ma non entrati in esercizio (tav. II.10).

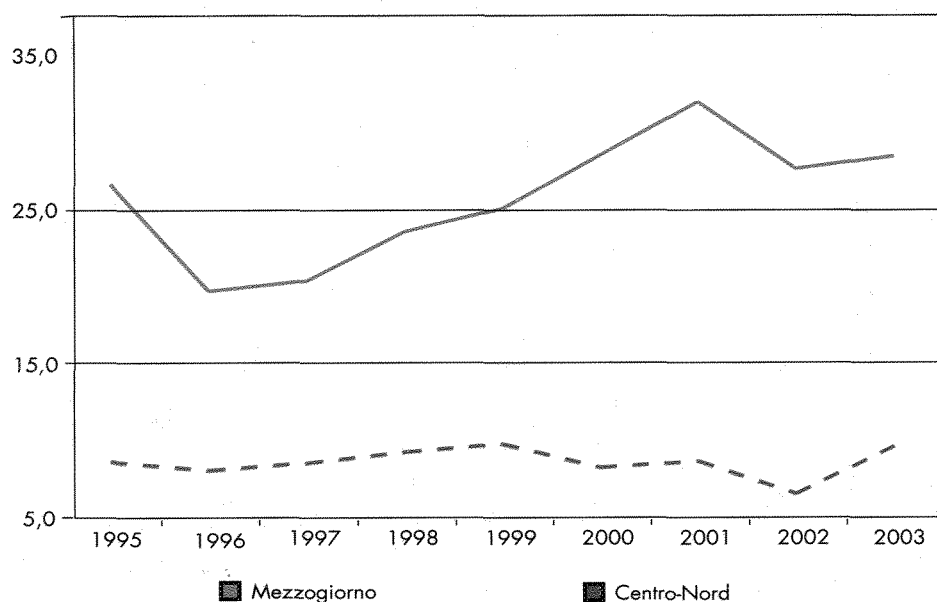
Tavola II.10 - IMPIANTI DI DEPURAZIONE DELLE ACQUE REFLUE, ABITANTI EQUIVALENTI SERVITI (AES)

	Impianti in esercizio	Impianti in esercizio	AES	Capacità media impianti
		quota % sul totale	Effettivi	
Italia Nord-Est	2.975	1,5	15.430.296	5.186,6
Italia Nord-Ovest	4.329	2,6	16.531.523	3.818,7
Italia centrale	2.650	4,3	14.028.134	5.293,6
Italia meridionale ed insulare	1.555	15	18.045.553	11.604,8
Totale	11.509	4,6	64.035.506	5.563,9

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999

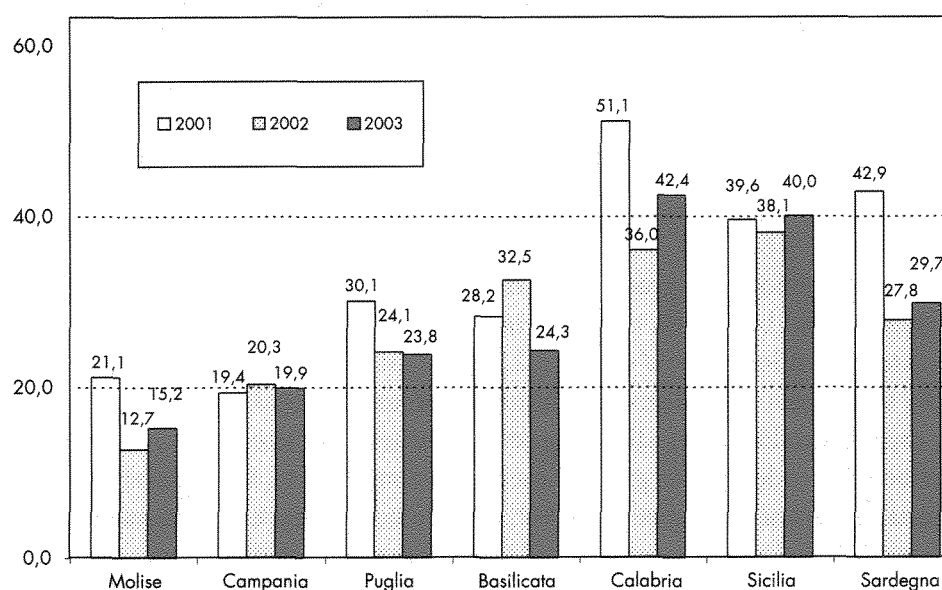
Dalle ricognizioni sul gradimento dei servizi pubblici locali effettuate presso le famiglie nell'ambito della cd. *Indagine Multiscopo* che l'ISTAT realizza annualmente interpellando un *panel* di oltre 22.000 famiglie emerge il persistere di un divario a svantaggio del Mezzogiorno nella percezione di affidabilità del servizio idrico, espressa dalla quota di famiglie che lamentano irregolarità di fornitura. L'inversione di tendenza che gli andamenti sia complessivi, sia relativi ai territori meridionali facevano presagire nel 2002, sembra non essersi confermata l'anno successivo: nel 2003 si registra un concorde peggioramento nella percezione di continuità, che torna a superare il 15 per cento delle famiglie nel complesso dell'Italia (fig. II.16).

Permane ancora elevata l'irregolarità di fornitura dell'acqua

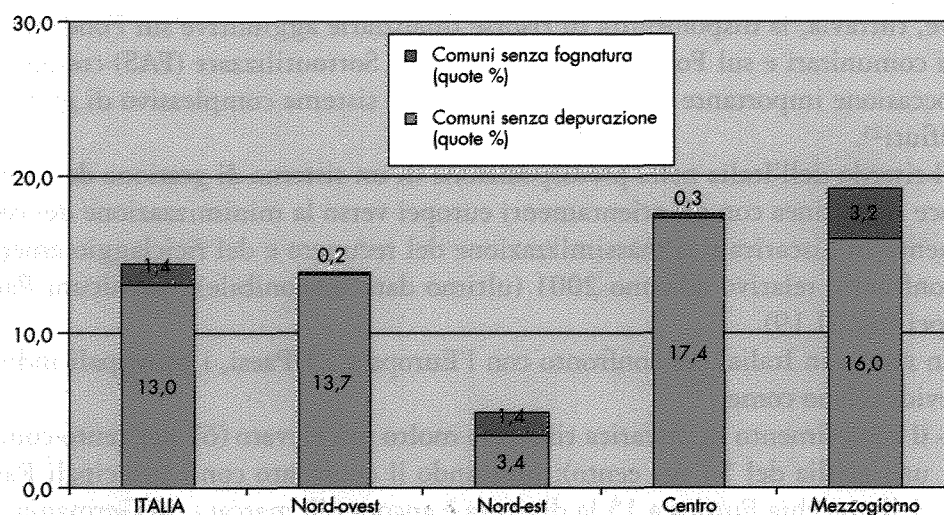
Figura II.16 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA
(quote percentuali)

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Banca dati indicatori di contesto

In particolare, a fronte del miglioramento registratosi tra il 2001 e il 2002 in 5 delle 7 regioni che ricadono nell'Obiettivo 1, con significativi progressi di Calabria e Sicilia, il 2003 fa emergere un deterioramento della percezione della regolarità di fornitura in tutte le regioni salvo la Basilicata, la Puglia e la Campania (fig. II.17)

Figura II.17 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA NELLE REGIONI OBIETTIVO 1
(incidenza percentuale)

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Banca dati indicatori di contesto.

Figura II.18 - CARENZE NELLE DOTAZIONI DI IMPIANTI DI FOGNATURA E DEPURAZIONE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999

II.2.2.3 Gestione dei rifiuti solidi urbani

Gli orientamenti normativi europei e nazionali: il ritardo dell'Italia

Nelle politiche di protezione dell'ambiente la tematica della gestione dei rifiuti sta assumendo una importanza crescente, come testimoniato dai frequenti interventi normativi e di indirizzo della Commissione Europea orientati sempre più a ridurre la produzione di rifiuti, a minimizzare l'impatto sulle risorse naturali del loro smaltimento.

Mentre l'Italia con fatica, anche causa di una forte disparità territoriale, tenta di adeguare il sistema di gestione del ciclo dei rifiuti alla normativa quadro nazionale (D.lgs.22/1997, noto come Decreto Ronchi), la Commissione Europea prosegue con l'emanazione di Direttive e Comunicazioni che lo Stato Italiano recepisce con ritardo²⁴. Ritardo che rende incerto il quadro di riferimento normativo per le Regioni, le Province e i Comuni, che devono pianificare, programmare e realizza-

²⁴ Il ritardo nel recepimento nell'ordinamento nazionale delle Direttive comunitarie riguarda vari aspetti della tutela dell'ambiente e del territorio (prevenzione dell'inquinamento idrico, atmosferico, acustico, ecc.). Una ricognizione effettuata dal Dipartimento delle Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri al dicembre 2003, in occasione della revisione di metà percorso del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 delle Regioni Obiettivo 1 (QCS), segnalava che: 18 Direttive non erano state recepite; 39 procedure di infrazione si trovavano in fase precontenziosa; 14 le cause pendenti in materia di inadempimento; 7 decisioni prese dalla Commissione di introdurre un ricorso per inadempimento; 6 sentenze di inadempimento non eseguite. In materia di rifiuti, ultima in ordine di tempo, è la sentenza dell'UE del 2 dicembre 2004 (causa C-97/04) di condanna dell'Italia per la mancata adozione, entro la scadenza del 28 dicembre 2002, delle disposizioni nazionali per il recepimento della Direttiva 2001/76/DE, finalizzata a prevenire o limitare gli effetti negativi dell'incenerimento o del co-incenerimento dei rifiuti sull'ambiente e a limitare i conseguenti rischi per la salute umana.

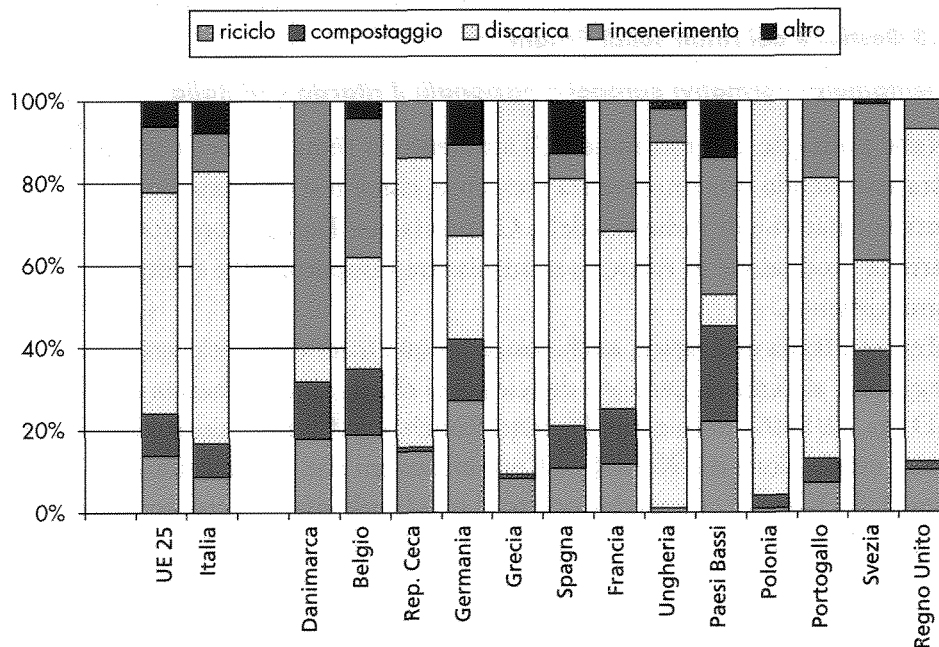
re interventi sul territorio, in una situazione infrastrutturale, organizzativa e gestionale piuttosto arretrata. Il problema è tanto più grave nelle aree del Sud del Paese dove la gestione dei rifiuti sconta ancora oggi, nonostante i significativi progressi degli ultimi quattro anni, una pesante situazione di deficit infrastrutturale e dove, tuttavia, la disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive sui Fondi strutturali comunitari e sul Fondo Unico per le Aree Sottoutilizzate (FAS) costituisce una occasione importante per l'adeguamento del sistema complessivo di gestione dei rifiuti²⁵.

Il ritardo dell'Italia nella predisposizione di un sistema di gestione dei rifiuti efficace ed in linea con gli orientamenti europei verso la minimizzazione del conferimento in discarica e la massimizzazione del recupero e del riciclaggio emerge dal confronto, relativo all'anno 2001 (ultimo dato disponibile), con alcuni Paesi Europei (fig. II.19).

In media in Italia, nel confronto con l'Europa a 25 Paesi, i principali indicatori evidenziano come:

- il conferimento in discarica risultava molto più elevato (67 per cento contro una media del 54 per cento); limitando il confronto con i principali Paesi della vecchia Europa a 15 la distanza è ancora più marcata (in Germania era del 25 per cento, in Francia del 43 per cento);

Figura II.19 - MODALITA' DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN ALCUNI PAESI EUROPEI
(anno 2001 - valori percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Eurostat

²⁵ Nel QCS 2000-2006 al ciclo dei rifiuti sono destinati circa 600 milioni di euro di risorse pubbliche, corrispondente all'8 per cento dell'Asse Risorse Naturali (a cui si aggiungono circa 400 milioni di euro per la bonifica di siti inquinati). Complessivamente al settembre 2004 rispetto al totale delle risorse programmate si sono registrati pagamenti pari all'11 per cento. Per quanto riguarda gli Accordi di Programma Quadro finanziati dal FAS stipulati al 30 giugno 2004, sono stati programmati interventi per il ciclo integrato dei rifiuti e bonifica siti inquinati per un ammontare superiore a 120 milioni di euro di cui circa il 62 per cento nelle regioni del Mezzogiorno.

- il riciclaggio raggiungeva il 9 per cento contro una media europea del 14 per cento;
- l'incenerimento attestato sul 9 per cento, come ancora oggi, era inferiore di 7 punti percentuali alla media europea.

Il dato più significativo resta in Italia il troppo elevato conferimento a discarica, che insieme alle basse quantità di rifiuti effettivamente riciclati, ben rappresenta lo scarso grado di maturazione e consolidamento del sistema di gestione dei rifiuti. Infatti, risultati positivi in termini di efficacia ed efficienza possono essere raggiunti anche con diversi mix tra tipologie di impianti (compostaggio, termovalorizzazione, ecc.) che non necessariamente devono essere omogenei nei Paesi Europei, purché siano raggiunti gli obiettivi finali.

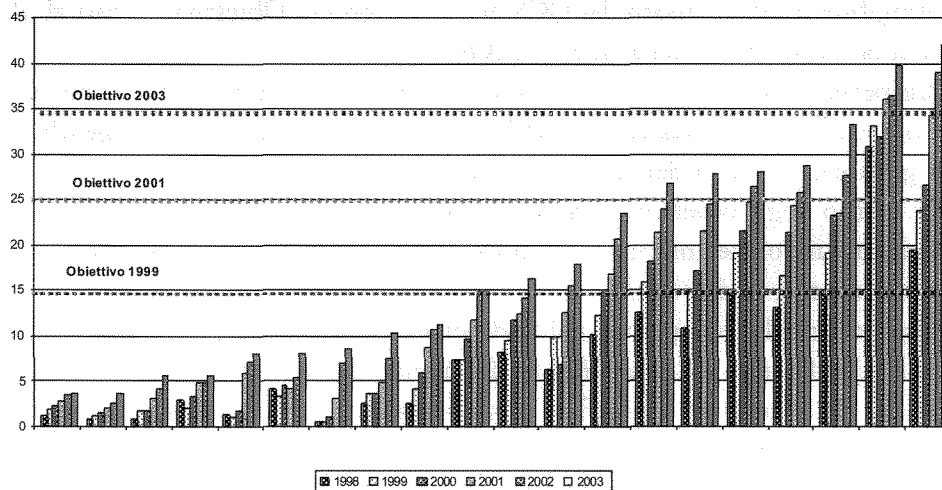
In Italia troppo elevato il ricorso al conferimento dei rifiuti a discarica ...

Obiettivi di raccolta differenziata

Alla base delle politiche per la gestione corretta dei rifiuti sono stati posti a livello europeo e nazionale obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio²⁶. La raccolta differenziata in Italia ha raggiunto nel 2003 il 22 per cento circa del totale dei rifiuti urbani: il risultato medio, ancora distante dagli obiettivi normativi, nasconde fortissime differenze a livello territoriale non solo regionale, ma all'interno di ciascuna regione tra diverse province²⁷.

L'Italia si muove, sul tema della gestione dei rifiuti, a tre velocità (fig. II.20).

Figura II.20 – PERCENTUALI DI RIFIUTI URBANI OGGETTO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI PRODOTTI PER REGIONE – 1998-2003



Fonte: Banca dati DPS – ISTAT Indicatori regionali per le politiche di sviluppo

²⁶ Gli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani del D.lgs. 22/1997 sono fissati pari a: 15 per cento entro il 1999; 25 per cento entro il 2001; 35 per cento entro il 2003. Per quanto riguarda il recupero e riciclaggio la più recente normativa europea (CE 12/2004) fissa obiettivi da raggiungere entro il 2008 pari ad almeno il 60 per cento per il recupero globale e percentuali differenziate per il riciclo dei singoli materiali.

²⁷ Cfr. APAT e ONR (2004); si consideri ad esempio il caso della Campania in cui a fronte di quattro province in cui i tassi di raccolta differenziata non superano l'otto per cento, la provincia di Salerno nel 2003 ha superato il 13 per cento di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, valore superiore di oltre cinque punti percentuali della media regionale. Analoga variabilità si riscontra su tutto il territorio.