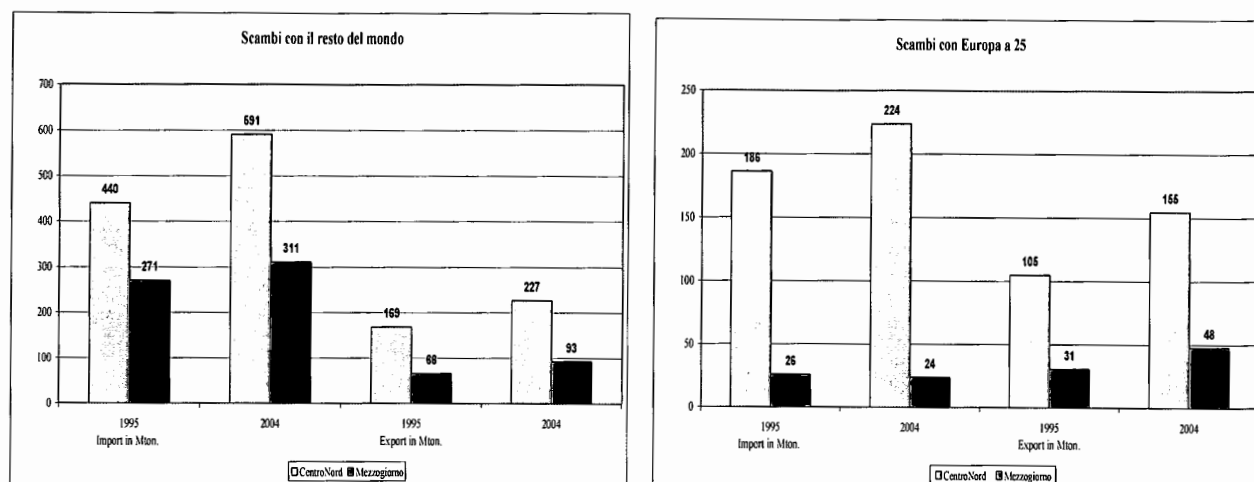


Figura II.13 SCAMBI CON IL RESTO DEL MONDO E L'EUROPA A 25, CENTRO-NORD E MEZZOGIORNO (milioni di tonnellate)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat.

Situazione del
Mezzogiorno

Le economie di entrambe le aree sono importatrici nette di merci: le merci importate, infatti, sono decisamente superiori alle merci esportate. Ma l'economia del Mezzogiorno ha accresciuto notevolmente le sue esportazioni in quantità verso il resto del mondo (40 per cento complessivamente nel periodo) e l'EU-25 (56 per cento), mentre l'economia del Centro-Nord evidenzia variazioni simili nei flussi import-export globali e saldi meno favorevoli a quelli del Sud negli scambi con i paesi europei.

Tavola II.14 - QUANTITA' IMPORTATE ED ESPORTATE: 1995-2004 (variazioni percentuali)

	Scambi con il Mondo		Scambi con l'Europa a 25	
	Import	Export	Import	Export
Centro-Nord	34	35	20	47
Mezzogiorno	15	40	-8	56

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat.

Il maggiore vantaggio sulla bilancia commerciale in quantità è dovuto alla composizione settoriale delle merci prodotte ed esportate dal Sud, con un ruolo importante dell'ortofrutta, dell'agro-industria e della quota parte di trasformazione industriale che ha saputo mantenere competitiva.

Molti degli scambi in importazione e – soprattutto – in esportazione, dal Mezzogiorno ai mercati europei, attraversano l'intera penisola italiana, o parti di

questa, a seconda che avvengano a mezzo di camion, di treno, di trasporto marittimo o, in una parte minima, di trasporto aereo.

D'altra parte gli scambi con il resto del Mondo hanno invece una caratterizzazione molto forte per lo sviluppo del trasporto marittimo, che per il Mezzogiorno ha rappresentato e rappresenta un importante fattore competitivo di tipo geo-economico, rafforzato da alcuni importanti investimenti avvenuti sui porti principali negli anni novanta, dalla riduzione dei costi dei noli, conseguenti alla privatizzazione delle banchine portuali e dagli accordi stipulati tra autorità portuali e grandi operatori multinazionali di logistica multimodale⁴⁷, che hanno accresciuto i volumi di traffico merci dei porti italiani, soprattutto per il *transshipment*, scarico e reimbarco delle merci in transito⁴⁸.

Il Sud conferma quindi di poter svolgere, economicamente, un importante ruolo di cerniera nel Mediterraneo: un'area importatrice da tutto il mondo e allo stesso tempo un territorio capace di affermare le proprie esportazioni di merci all'interno del continente europeo. Ma è necessario individuare le condizioni e gli interventi che consentano al Sud di cogliere questa opportunità.

II.2.2.2 Come si muovono le merci: Centro-Nord e Mezzogiorno

L'impatto
ambientale dei
trasporti

Rispetto alla globalizzazione degli scambi, che determina una crescita dei trasporti e può danneggiare gli ecosistemi ambientali, favorire l'internazionalizzazione significa ridurre gli impatti ambientali che questa crescita dei trasporti comporta, attraverso la selezione strategica degli investimenti e una mitigazione degli impatti che questi comportano.

Si deve tenere presente, infatti, che muovere grandi quantità, su grandi distanze, rende relativamente più conveniente un processo di concentrazione dei soggetti che operano nel mondo dei trasporti e della logistica. Questa concentrazione degli operatori, che si dedicano spesso a servizi di logistica multimodale - utilizzando più modalità di trasporto per fare sì che le merci arrivino alla loro destinazione finale - ha in sé la forza di semplificare e razionalizzare notevolmente l'utilizzo delle risorse

⁴⁷ Cfr. CNEL, Il trasporto internazionale di container, la portualità italiana, la logistica, Atti del convegno, Roma, marzo 2001.

⁴⁸ I movimenti complessivi di merci nei Porti italiani, in tonnellate, comprensivi del *transshipment*, sono riportati nella tavola. 5. Valutando l'evoluzione della sola movimentazione di container, nel periodo dal 1995 al 2001, l'incremento di TEU movimentati è stato pari al 667 per cento (da 486.225 TEU a 3.730.976 TEU) nel Mezzogiorno e al 48 per cento (da 2.555.444 TEU a 3.804.458 TEU) nel Centro-Nord. I dati sulla movimentazione dei container sono diffusi dal Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti, edito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

dedicate ai trasporti: sia in termini energetici, di unità di energia necessarie a consentire gli scambi, sia in termini di consumo dell'ambiente fisico, rafforzando *pochi importanti nodi principali di interscambio* (snodi ferroviari, porti, piattaforme intermodali, punti di grande distribuzione) dai quali si dipartono trasporti di corto raggio per le mete più prossime alle destinazioni finali delle merci.

Non è affatto scontato quindi che l'esito di una maggiore apertura commerciale delle molte economie regionali debba determinare un incremento senza limiti dei fattori di danno ambientale. In gran parte l'effetto finale dell'apertura commerciale sull'ambiente dipende dalle scelte di politica economica e di politica infrastrutturale messe in campo dagli Stati, dai nuovi soggetti statuali in formazione, come l'Unione Europea, e dai singoli governi.

La tendenza mondiale a spostare grandi quantità di merci, e a raggrupparle attraverso canali di grande distribuzione, è di per sé un fattore estremamente favorevole allo sviluppo di trasporti intermodali e combinati, che uniscono trasporto su gomma e trasporto marittimo, trasporto ferroviario e marittimo, trasporto ferroviario e trasporto su gomma.

D'altro canto, per le piccole quantità ad elevato valore aggiunto, si creano opportunità di mercato importanti per i vettori aerei.

I dati più recenti sul movimento delle merci in Italia, per le tre principali modalità di trasporto (strada, ferrovia, nave), rispecchiano la diversità nelle direzioni e nell'entità dei flussi di merci in attraversamento e in ingresso/uscita dal Paese.

Modalità di
trasporto nel
Centro Nord ...

Nel trasporto con l'estero di superficie, nel Centro-Nord la ferrovia ha un'importanza notevole per le merci in entrata (31 milioni di tonnellate, il 10 per cento degli arrivi) e per le merci in uscita (14 milioni di tonnellate, il 13,4 per cento delle spedizioni). L'autotrasporto, conto terzi, è la seconda modalità di trasporto, considerando arrivi e spedizioni (il 15 per cento per le spedizioni all'estero; il 4,7 per cento delle merci in ingresso). Allo stesso modo della ferrovia, il trasporto navale internazionale è molto più utilizzato per gli arrivi (circa il 50 per cento di tutte le merci in ingresso nell'area), e molto meno per le spedizioni (il 27,4 per cento) (tav. II.15).

... e nel
Mezzogiorno

Nel Mezzogiorno, la movimentazione merci internazionale per nave costituisce la modalità di gran lunga più utilizzata per le esportazioni e le importazioni. Ben 44 milioni di tonnellate (il 95,8 per cento delle spedizioni) vengono movimentate dai

porti del Mezzogiorno verso destinazioni estere, a fronte di 105 milioni di tonnellate di merci in ingresso (il 97,8 per cento) (tav. II.15).

Il trasporto ferroviario e il trasporto stradale, per il Sud, hanno importanza simile rispetto alle destinazioni internazionali: il trasporto ferroviario, come per il Nord, è molto più significativo per l'importazione, dove è pari al trasporto su strada (per entrambe l'1,1 per cento degli arrivi); il trasporto stradale costituisce invece la principale modalità di spedizione di superficie delle merci all'estero (15 per cento nel Centro-Nord, 3,4 per cento nel Mezzogiorno) (tav. II.15).

La movimentazione interna di merci costituisce la quota di trasporto dove primeggia il trasporto stradale e in cui la quota preponderante di spostamenti delle merci è rappresentata da quelli entro i 50 chilometri. Una importante quota dei trasporti su gomma interni (circa il 60 per cento nel Centro-Nord, circa il 51 per cento nel Mezzogiorno), avviene attraverso il modello dell'affidamento dei trasporti in conto terzi. Gran parte di queste movimentazioni conto terzi avviene a sua volta all'interno delle due grandi ripartizioni geografiche italiane, tra quei sistemi di piccola e media impresa, e di punti di distribuzione, che rappresentano il tessuto produttivo diffuso dell'economia italiana, soprattutto nella parte settentrionale del Paese. Il trasporto conto terzi verso il Centro-Nord costituisce una parte importante della mobilità delle merci su strada del Mezzogiorno (il 20,4 per cento dell'intero trasporto conto terzi localizzato nel Sud).

Tavola II.15 - PERCENTUALI DI ARRIVI E SPEDIZIONI DI MERCE, NAZIONALI E INTERNAZIONALI, PER STRADA, FERROVIA E NAVE, CENTRONORD E MEZZOGIORNO (ANNI 2003 PER STRADA E FERROVIA, E 2002 PER I PORTI)

		Nazionale		Internazionale	
		Arrivi	Spedizioni	Arrivi	Spedizioni
Strada	Centro-Nord	78,7	78,8	4,7	15
	Mezzogiorno	84,8	78,9	1,1	3,4
Ferrovia	Centro-Nord	1,7	1,7	10,1	13,4
	Mezzogiorno	2,1	1,8	1,1	0,9
Nave	Centro-Nord	2,5	1,2	50,2	27,4
	Mezzogiorno	13,1	19,3	97,8	95,8

Fonte: elaborazioni DPS su dati Istat.

Nonostante l'internazionalizzazione degli scambi comporti una crescita imponente delle relazioni di trasporto di lunga percorrenza su tutte le direzioni di traffico, la particolare vocazione evidenziata dal Mezzogiorno rispetto alle sue importazioni e alle sue esportazioni porta a formulare le seguenti osservazioni:

- la competitività logistica del Mezzogiorno, data soprattutto dalla posizione geoeconomica e dalla dotazione di porti di buona qualità ed efficienza, costituisce un vantaggio soprattutto per i flussi di merce in transito (*transshipment*);
- la capacità di esportazione verso i ricchi mercati europei, che il Mezzogiorno ha saputo costruire in quest'ultimo decennio, costituisce insieme una opportunità per il sistema dei trasporti e della logistica che opera in Italia, in tutte e tre le sue componenti: stradale, ferroviaria, e navale.

Sul valore delle diverse opzioni, alcune alternative, altre complementari, per risalire e attraversare la penisola, giocano un ruolo determinante le grandi scelte di investimento infrastrutturale e di servizio, che riguardano, in primo luogo, la modernizzazione del sistema dei trasporti, soprattutto ferroviari e intermodali, del Mezzogiorno; per altro verso, tuttavia, indipendentemente dalle scelte di politica infrastrutturale, saranno sempre più determinanti per la competitività dei territori meridionali le strategie degli operatori di logistica e di trasporto merci che, come si accenna nell'ultimo sottoparagrafo, hanno avviato importanti processi di fusione, acquisizione e ristrutturazione in tutto il continente europeo.

II.2.2.3. Lo sviluppo dei servizi logistici: una chiave interpretativa

La crescita del ruolo e del valore delle attività di trasporto, logistica e distribuzione delle merci, che ha origine nel fenomeno della globalizzazione degli scambi, nel tempo ha determinato, in Europa, una razionalizzazione degli operatori del settore. Le riviste specialistiche riportano infatti da anni, con una certa frequenza, insieme alle notizie relative alle innovazioni tecnologiche che possono influenzare i costi unitari delle operazioni di carico e scarico, di stoccaggio e di immagazzinamento delle merci, le informazioni sui processi di fusione e acquisizione tra medi e grandi gruppi di trasporti e di logistica.

Le tavole II.16 e II.17 offrono alcune informazioni in merito al processo di concentrazione in corso.

Nella tavola II.16 si riporta la sintesi di uno studio sui processi di acquisizione e fusione delle prime imprese logistiche europee, che evidenzia come la gran parte delle acquisizioni abbia consentito la fusione tra un operatore specializzato nella logistica e un'impresa specializzata nei trasporti stradali, tra due operatori di logistica, tra due operatori di trasporti stradali.

Effetti delle innovazioni tecnologiche e dei processi di fusione delle imprese di trasporti e logistica

Tavola II.16 - FUSIONI E ACQUISIZIONI NEL SETTORE LOGISTICA E TRASPORTO MERCI IN EUROPA¹ (1999/2001)

Acquisita Acquirente	Trasportatore stradale	Spedizionario- Trasportatore espresso	Operatore specializzato nella logistica	Operatore postale	Totale
Trasportatore stradale	11	5	10	0	26
Spedizionario-Trasportatore espresso	0	4	1	0	5
Operatore specializzato nella logistica	3	2	19	0	24
Operatore postale	1	2	15	0	18
Totale	15	13	45	0	73

¹ Dallo studio "Perspectives stratégiques et financières des prestataires logistiques en Europe", realizzato da Valentina Carbone e edito da Les Echos-Eurostaf, Parigi.

Fonte: Isfort, Osservatorio Logistica, Le caratteristiche degli operatori presenti sul mercato, 2005.

La tavola II.17 riporta invece le principali acquisizioni di imprese logistiche, da parte di imprese di Poste europee, la terza più importante nuova categoria di operatori del settore, oltre ai trasportatori e alle aziende specializzate di logistica, interessata al processo di concentrazione di capacità aziendali sul territorio continentale.

Tavola II.17 - PRINCIPALI ACQUISIZIONI EFFETTUATE DALLE POSTE EUROPEE IN SEGMENTI DIVERSI DAL SEGMENTO "SERVIZI POSTALI"

Anno	Acquirente	Società rilevata	Attività prevalente della società rilevata	Paese
1996	TNT Post Group	TNT	Integratore	Australia
1998	Deutsche Post	Securicor	Trasporto di valori	Gran Bretagna
1999	Deutsche Post	Guipuzcoana	Distribuzione	Spagna
1999	Deutsche Post	Nedlloyd	Logistica	Paesi Bassi
1999	Deutsche Post	ITG	Logistica	Germania
1999	Deutsche Post	ASG	Espresso	Danimarca
1999	Deutsche Post	Danzas	Spedizionario/logistica	Svizzera
1999	TNT Post Group	Tecnologistica	Logistica	Italia
1999	La Poste	Eurodispatch	Logistica materiale promozionale	Francia
2000	Deutsche Post	AEI (Air Express International)	Trasporto aereo internazionale	Stati Uniti
2000	TNT Post Group	CTI Logistx	Logistica	Stati Uniti
2000	TNT Post Group	Taylor Barnard	Logistica	Gran Bretagna
2000	TNT Post Group	Schrader	Logistica	Germania
2000	TNT Post Group	Barlatier	Logistica	Francia

Fonte: Isfort, Osservatorio Logistica, Le caratteristiche degli operatori presenti sul mercato, 2005, dati Eurostaf.

Alla luce delle linee di tendenza del processo di ristrutturazione e concentrazione degli operatori della logistica, si può classificare il comportamento degli operatori italiani di trasporto merci e logistica conto terzi secondo due dimensioni⁴⁹:

- il numero di servizi logistici che le imprese sono in grado di offrire (etichettatura, magazzino, stoccaggio, trasporto, distribuzione, etc.);
- il numero di filiere di prodotto che le imprese sono in grado di “coprire”, o presso le quali possono operare.

Si osserva una tendenza, ancora non del tutto affermata, verso la costituzione di operatori logistici di dimensioni medie e grandi capaci di offrire servizi integrati, sia in termini di fasi, sia in termini di filiere.

Non si può dire che questa tendenza, tuttavia, sia ancora tanto forte e univoca da sopravanzare i vantaggi di specializzazione territoriale e di filiera di molti operatori piccole e medi che lavorano nell'autotrasporto conto terzi. Questi operatori costituiscono una peculiarità organizzativa dei trasporti italiani, coerente con le tipicità dell'attuale modello produttivo del Paese caratterizzato da una struttura industriale al cui interno le piccole unità produttive, più o meno raggruppate per fasi e territorio, hanno un peso notevole: queste caratteristiche valgono sia per quanto riguarda i distretti industriali settentrionali, sia per alcune importanti realtà di filiera, ad esempio agro-alimentare, del Mezzogiorno.

III. 3 *Servizi per la gestione delle risorse idriche, dei rifiuti e dell'energia*

III.3.1 Il servizio idrico integrato

Il 2005 ha visto il sostanziale compimento del percorso di riordino istituzionale del settore idrico in Italia.

Bilancio del
riordino
istituzionale del
settore idrico in
Italia

Informazioni rilevate dall'Istat presso le Autorità d'ambito⁵⁰ permettono di comporre un quadro esaustivo della situazione del settore sul territorio a oltre dieci anni dal varo della riforma, attuata con la legge n. 36/04 (“Galli”). A metà 2005 l'insediamento delle Autorità d'ambito – i soggetti pubblici espressione degli enti locali con compiti di programmazione, vigilanza e regolazione tariffaria nei 91

⁴⁹ Politecnico di Milano – DIAP, 2003. La verifica del comportamento degli operatori secondo le due suddette dimensioni è effettuata su un'indagine, ripetuta ogni anno per tre anni, su un campione di imprese iscritte all'associazione di rappresentanza di interessi delle imprese, private e a partecipazione pubblica, di logistica e trasporto merci che operano in Italia.

⁵⁰ Si tratta dell'*Indagine sui servizi idrici: ricognizione sullo stato di attuazione del Servizio idrico integrato al 30 giugno 2000*, i cui risultati sintetici per Regione e per Ambito territoriale ottimale sono stati diffusi dall'Istat il 4 novembre 2005 e resi disponibili in rete all'indirizzo Web: http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20051103_00/testointegrale.pdf. Relativamente alle regioni Abruzzo, Puglia e Basilicata, l'ISTAT si è valso della collaborazione di Sogesid SpA.

Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) in cui è suddiviso il Paese – poteva ritenersi sostanzialmente concluso: erano insediati 88 ATO sui 91 previsti, i 3 restanti tutti localizzati nell'Italia settentrionale (tav. II.18)⁵¹.

Tavola II.18 - ATTUAZIONE DELLA LEGGE GALLI NEGLI ATO

	Ambiti Territoriali Ottimali previsti	Autorità di Ambito Territoriale Ottimale insediate	Ambiti Territoriali Ottimali con Servizio Idrico Integrato affidato	in % ATO degli previsti
ITALIA	91	88	54	59,3
Nord	44	41	25	56,8
Centro	19	19	17	89,5
Sud	28	28	12	42,9

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, *Indagine sui servizi idrici* (nov. 2005).

Più problematica appare la situazione degli affidamenti. Nei 54 ATO con servizio integrato affidato al 30 giugno del 2005, che corrispondono al 59 per cento di quelli previsti, ricade poco più della metà dei Comuni italiani; vi risiede circa il 65 per cento della popolazione del Paese. Il percorso di assegnazione del servizio integrato appare avanzato nell'Italia centrale - dove riguarda l'85 per cento dei Comuni e il 95 per cento dei residenti - mentre risulta altrove più arretrato. Nel Mezzogiorno vi ha anche concorso la scelta coraggiosa di ricorrere a procedure di selezione più avanzate sul piano dell'apertura concorrenziale, ma di più complessa gestione operativa: ne sono scaturiti esiti al momento interlocutori, testimoniati dai ritardi osservati nelle due maggiori regioni che danno conto della bassa quota di popolazione oggi servita nell'area da gestioni integrate (circa la metà dei residenti, ovvero quasi 11 milioni di abitanti; tav. II.19).

⁵¹ Questo quadro è sostanzialmente confermato dall'estesa ma meno aggiornata ricognizione contenuta nella *Relazione annuale* per il 2004 sullo stato del comparto presentata in Parlamento nel dicembre 2005 dal *Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche*, il CoViRi – l'organismo di vigilanza recentemente rinnovato nella composizione dopo il compimento del mandato settennale del precedente collegio. La relazione è consultabile all'indirizzo Web: http://www2.minambiente.it/Wai/cvri/relazioni_annuali/relazioni_annuali.asp.

Tavola II.19 - COMUNI CON AFFIDAMENTO DEL SII EFFETTUATO AL 30 GIUGNO 2005

valori assoluti			valori percentuali	
	Numero	Popolazione residente (migliaia)	Numero	Popolazione residente
ITALIA	4.469	38.912	55,2	66,6
Nord	2.311	18.061	50,9	68,2
Centro	855	10.704	85,2	95,2
Sud	1.303	10.148	51,0	48,9
di cui:				
Abruzzo	305	1.299	100,0	100,0
Molise	0	0	-	-
Campania	220	2.227	39,9	38,5
Puglia	258	4.068	100,0	100,0
Basilicata	131	597	100,0	100,0
Calabria	0	0	-	-
Sicilia	12	307	3,1	6,1
Sardegna	377	1.650	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, *Indagine sui servizi idrici* (nov. 2005).

La modalità di affidamento del servizio che i concedenti hanno in prevalenza scelto fra quelle ammesse dalla normativa⁵² è la società mista, alle quali hanno fatto ricorso nel 65 per cento dei casi; segue l'affidamento a un soggetto direttamente controllato (cd. affidamento “*in house*”). La selezione del soggetto gestore con gara competitiva ha svolto un ruolo marginale: fino allo scorcio del 2005, tale modalità ha avuto esito compiuto nei soli casi degli ambiti provinciali di Frosinone, Enna e Siracusa.

Nel periodo compreso fra il 1998 e il novembre scorso, 22 ATO sono ricorsi alla selezione mediante gara: sia per affidare il servizio (10 gare bandite), sia per selezionare il *partner* privato in una società mista (12 gare). Solo 12 gare si sono finora concluse: 9 riguardanti la ricerca del partner privato, 3 l'affidamento a terzi (nei tre ambiti sopra menzionati).

Nel Mezzogiorno si è registrato un notevole impulso verso la selezione del gestore con modalità competitive. Nell'area sono state bandite 9 delle 10 procedure concorsuali avviate in Italia; vi ha influito la pressione istituzionale proveniente dalle regole comunitarie legate all'uso dei fondi della politica di coesione. Le gare – incluse le 5 per la ricerca del *partner* privato – hanno riguardato ATO dove risiedono quasi 11 milioni di abitanti. La modesta partecipazione dei contendenti alle

⁵² Il riferimento è all'art. 113, modificato, del Testo Unico sugli Enti Locali (o TUEL, il Dlgs. 18 agosto 2000, n. 267).

gare (attestata a poco più di un'offerta valida per gara) risente degli esiti non conclusivi nei bacini più popolosi (cfr. tav. II.20).

**Tavola II.20 - GARE SVOLTE NEL SERVIZIO IDRICO AL 30 NOV. 2005
NEL MEZZOGIORNO**

Tipo di gara	numero	popolazione residente nell'ATO (migliaia)	anni di concessione		numero di offerte	
			media semplice	media ponderata con la popolazione residente	media semplice	media ponderata con la popolazione residente
Ricerca del socio privato	5	6.329	29,0	27,8	1,11	0,46
Affidamento a terzi	9	4.506	27,8	28,1	1,13	0,61
TOTALE SUD	14	10.835	28,4	27,9	1,12	0,52

Fonte: elaborazioni DPS su dati Federutility (novembre 2005).

Sul deludente esito concorrenziale del processo ha influito l'erratica evoluzione della legislazione del settore e, più in generale, dei servizi pubblici locali, che si sommata all'assenza di un clima culturale e politico favorevole all'aumento del livello di concorrenza.

Normativa del
settore idrico

A plasmare il contesto normativo del settore idrico era intervenuto il legislatore fin dagli anni settanta e ottanta⁵³. L'approvazione di una legge organica di riforma (la n. 36/94) mirava a colmare lo squilibrio tra le esigenze di modernizzazione del settore e le sue carenze infrastrutturali. Il consolidamento dimensionale dell'offerta, da realizzarsi cogliendo le economie di scala (tramite l'aggregazione orizzontale fra operatori di ridotta dimensione) e di scopo (con l'integrazione verticale della filiera idrica), mirava ad affermare un modello di gestione su area vasta.

Il successivo Dlgs. n. 152/99, nel rivedere la legge "Merli" e recepire le Direttive comunitarie n. 91/271 e n. 91/676, affermava il principio di tutela integrata della risorsa idrica sulla scala del bacino idrografico. Una più intensa integrazione fra aspetti gestionali e profili di tutela ambientale è alla base della cd. Struttura direttiva⁵⁴, in via di recepimento nell'ordinamento italiano, che impone agli Stati Membri una rimodulazione delle tariffe affinché riflettano i costi e benefici ambientali riconducibili all'utilizzo della risorsa.

⁵³ Al 1976 risale infatti la legge Merli (n. 319/76) che considera in maniera pianificata le risorse idriche. Nello scorcio del decennio seguente viene emanata la legge sulla difesa del suolo (n. 183/89) che prevede la creazione delle Autorità e dei Piani di bacino

⁵⁴ Direttiva n. 2000/60/CE.

Una forte incertezza normativa ha peraltro influito sulle modalità di affidamento e di gestione del servizio nel decennio in corso. Mentre l'art. 4, comma 234, della legge n. 350/03 salvaguardava gli affidamenti diretti effettuati nei confronti di società quotate, una tassonomia delle possibili modalità di affidamento nei servizi pubblici locali (che includeva norme specifiche per il settore idrico) veniva definita nell'art. 35 della legge finanziaria per il 2002 (n. 448/01); vi facevano seguito le revisioni operate con il DL n. 269/03 (poi convertito nella legge n. 326/03) e con l'art. 14 della legge n. 350/03 (la finanziaria per il 2004) che, nel disciplinare i meccanismi di affidamento diretto, modificava l'art. 113 del Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL)⁵⁵.

Disposizioni e
problemi

Tratti salienti delle innovazioni normative disposte nel 2003 sono i seguenti:

- modifica delle norme sugli affidamenti della gestione dei servizi locali di mercato basata sulla rigida individuazione di tre modalità compatibili con il diritto comunitario di gestione: a) società di capitali individuate con gara ai sensi della normativa sugli appalti; b) società a capitale misto il cui socio privato sia scelto mediante gara; c) società a capitale interamente pubblico, purché caratterizzate da “delega inter-organica” fra il soggetto pubblico titolare e il gestore, che deve realizzare la parte maggiore dell'attività con l'ente controllante (c.d. affidamento *in house*);
- decadenza al 31 dicembre 2006 degli affidamenti non conformi al nuovo ordinamento (con alcune eccezioni);
- esclusione dei settori dell'elettricità e del gas dalla nuova disciplina, in quanto già soggetti alla norme attuative delle direttive settoriali di liberalizzazione.

Per il settore idrico la legge n. 326/03 ha precisato due aspetti di rilievo: a) esaurirsi al 31 dicembre 2006 del regime transitorio delle concessioni rilasciate senza gara, con proroga alla fine del 2007 se il bacino di utenza sia raddoppiato⁵⁶; b) divieto di partecipazione alle gare per l'affidamento del servizio per società non selezionate mediante procedure a evidenza pubblica nell'ambito originale.

Ulteriori, pregnanti modifiche del quadro normativo avranno luogo in esito al complesso *iter* di approvazione dello schema di Decreto legislativo recante “*Norme*

⁵⁵ Sulle modalità di affidamento del servizio sono anche intervenute, alla fine del 2004, due circolari del MATT del 6 dicembre 2004: la prima stabilisce le modalità per ricorrere agli affidamenti *in house*, la seconda fissa quelle relative agli affidamenti alle società miste in partenariato.

⁵⁶ È prevista un'ulteriore proroga di 12 mesi nel caso, aggiuntivo al precedente, di raddoppio dell'estensione territoriale servita.

in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche", recentemente predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (MATT) e approvato dal Consiglio dei Ministri⁵⁷.

Da un lato, lo schema di decreto torna ad agire sulla normativa degli affidamenti di servizi pubblici locali, sebbene quella in vigore sia stata definita in accordo con la Commissione Europea; dall'altro, ridefinisce il contesto di regolazione, creando un'Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti in sostituzione dell'attuale Comitato di Vigilanza per le Risorse Idriche (CoViRi) senza tuttavia dotarla dello status di autonomia e dei poteri di regolazione tipici di una vera autorità indipendente, come la definizione delle metodologie tariffarie e dei meccanismi di promozione della qualità del servizio, nonché dei connessi poteri sanzionatori. Lo schema di decreto è inoltre silente sulla revisione dell'attuale meccanismo tariffario – il *Metodo Normalizzato*, introdotto dal DM LL. PP. del 1° agosto 1996 – cui si addebita una parte consistente della responsabilità per il mancato decollo industriale del settore.

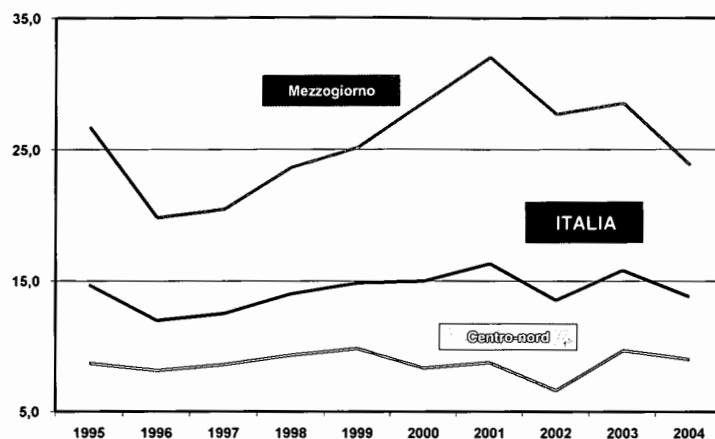
L'incertezza normativa e la mancata approvazione di misure di adeguamento tariffario nella transizione alla gestione integrata stanno frenando gli investimenti di sostituzione e influenzando sulla qualità del servizio, sia in termini oggettivi, sia come percepita dall'utenza.

Gradimento del servizio idrico

Se ne trae conferma dalle ricognizioni sul gradimento del servizio idrico svolte dall'ISTAT nell'ambito della cd. *Indagine Multiscopo*, basata su un campione di oltre 22.000 famiglie. Da un sessennio l'indicatore nazionale oscilla attorno a una quota prossima al 15 per cento. La marcata tendenza riflessiva che ha ridotto la distanza del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese dai circa 25 ai circa 15 punti percentuali dall'inizio del decennio non è tuttavia ancora sufficiente a colmare lo svantaggio nella percezione di affidabilità del servizio, espressa dalla percentuale di famiglie meridionali che lamentano irregolarità di fornitura (fig. II.14).

⁵⁷ Tale atto è attua la delega contenuta nella legge n. 308/04, recante: "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione" (cd. Delega Ambientale), con specifico riferimento all'art. 1, c. 1, lett. b) e c), e c. 9, lett. b) e c).

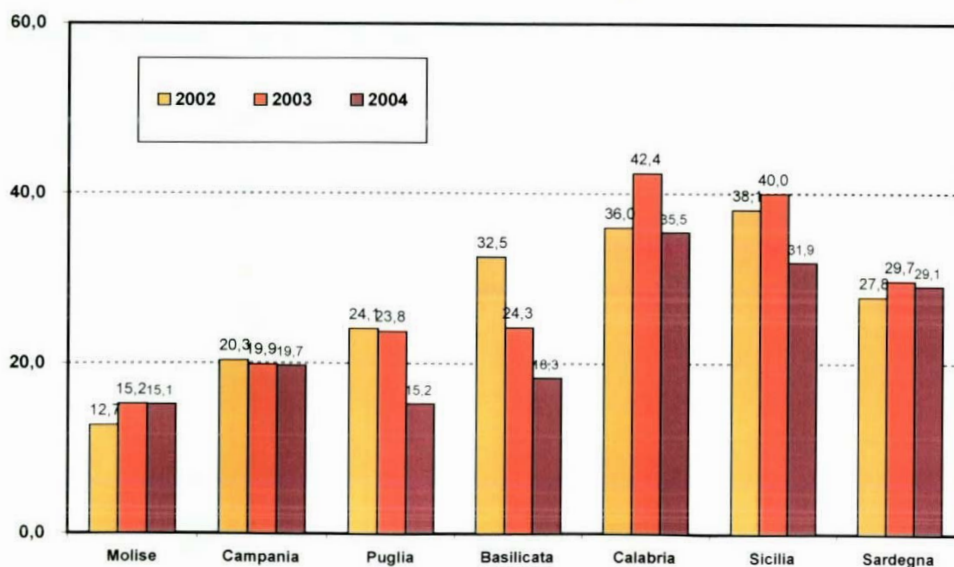
Figura II.14 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA (quote percentuali)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Tale andamento interessa concordemente le regioni dell'Obiettivo 1; è più accentuato in Puglia e Basilicata, le due regioni del Mezzogiorno in cui il gestore unico è organizzato in forma societaria e opera sull'intero territorio regionale (fig. II.15).

Figura II.15 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA NELLE REGIONI DELL'OBIETTIVO 1 (incidenza percentuale)



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

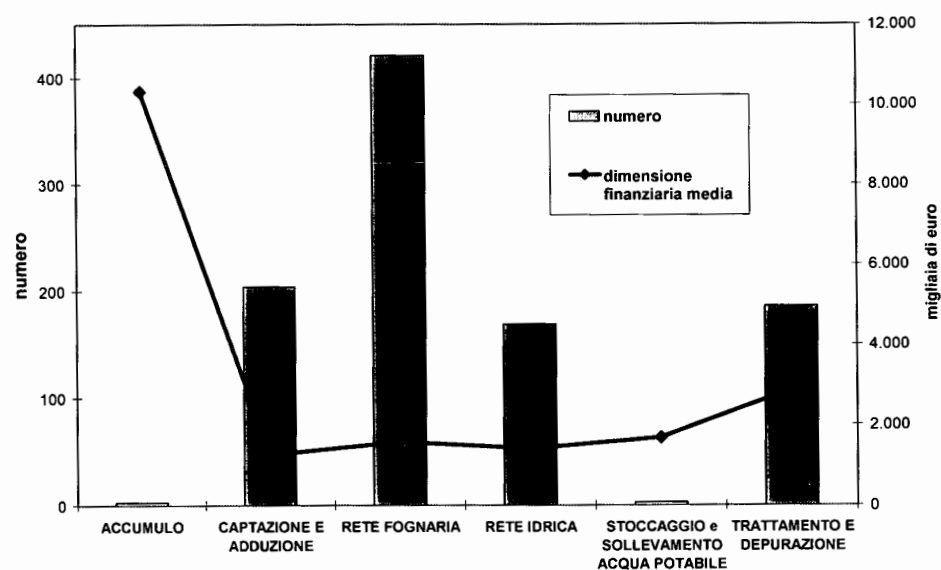
Progetti e
finanziamenti

I pur lenti miglioramenti che si stanno registrando nelle condizioni di fornitura del servizio idrico nel Mezzogiorno di Italia sono da porre in relazione con i meccanismi di sostegno finanziario agli investimenti nel ciclo integrato delle acque apprestati dall'attuale ciclo di programmazione per i territori dell'Obiettivo 1. Il monitoraggio dei flussi finanziari e degli avanzamenti degli investimenti del QCS (cd. MONIT) permette di ricavare alcune evidenze quantitative al riguardo.

Al 31 ottobre 2005 il sistema censiva quasi 1.000 progetti dedicati al servizio idrico, in larghissima parte inerenti allo smaltimento e al trattamento dei reflui, alla captazione e adduzione primaria e alle reti locali; appariva invece marginale il peso delle opere di accumulo, stoccaggio e sollevamento. Risultavano essere effettuati pagamenti per un ammontare di circa 1,1 Meuro, pari al 54,5 per cento della quota di costo assistita da finanziamento pubblico.

La dimensione dell'intervento finanziario (in termini di impegno di spesa) per i progetti censiti è in media dell'ordine di 2,1 Meuro, con una marcata polarizzazione fra gli interventi di captazione, stoccaggio, distribuzione e smaltimento dei reflui (il cui impegno medio oscilla fra 1,3 e 2,9 Meuro) e i non numerosi progetti di invaso (10,3 Meuro). Dai dati traspare una correlazione inversa fra il numero dei progetti finanziati con contributi pubblici e la rispettiva entità unitaria (fig. II.16).

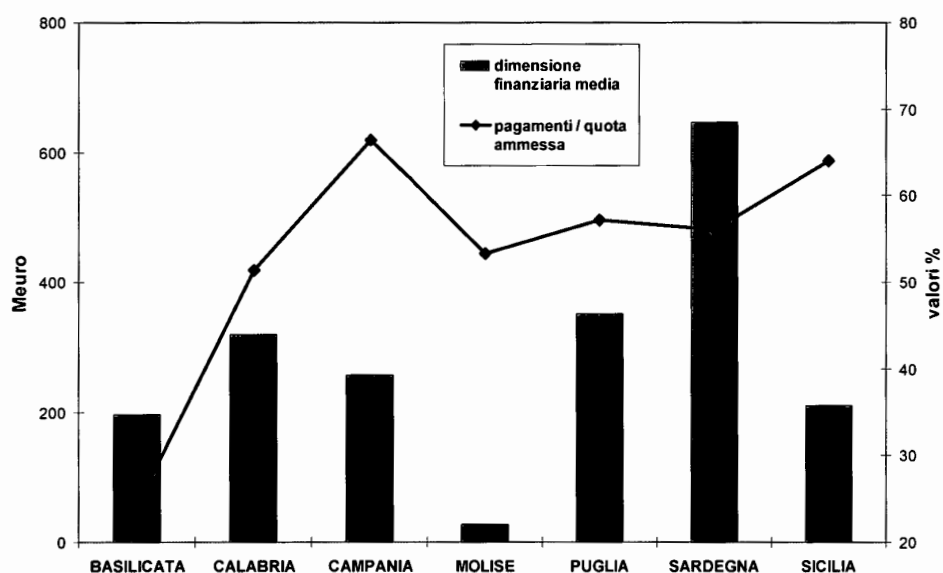
Figura II.16 - QCS OBIETTIVO 1 -CICLO INTEGRATO DELLE ACQUE.
NUMERO E DIMENSIONE FINANZIARIA MEDIA DEGLI
INTERVENTI PER TIPOLOGIA PROGETTUALE



Fonte: elaborazioni DPS su dati MONIT (dati al 31 ottobre 2005).

Un'omologa ricognizione su base regionale rivela che i progetti assistiti da finanziamenti pubblici di maggiore importo unitario si situano in Sardegna e, nell'ordine, in Puglia e Campania. L'evoluzione della spesa – approssimata dal rapporto fra erogazioni di cassa e quota finanziata del costo dell'opera ammessa – segnala l'arretratezza relativa dei programmi operativi di Basilicata e Calabria, con valori dell'indicatore fermi al 24 e al 51 per cento, rispettivamente. I corrispondenti indicatori di esborso per le altre quattro Regioni considerate ricadono fra il 55 e il 65 per cento (fig. II.17).

Figura II.17 - QCS OBIETTIVO I - DIMENSIONE FINANZIARIA MEDIA DEGLI INTERVENTI DI EROGAZIONE DEI PAGAMENTI PER REGIONE (percentuale)



Fonte: elaborazioni DPS su dati MONIT (dati al 31 ottobre 2005).

II.3.2 Gestione dei rifiuti solidi urbani

Politiche
ambientali
europee e
gestione dei
rifiuti

La rilevanza assegnata ad una corretta gestione dei rifiuti, nell'ambito delle politiche di tutela e miglioramento della qualità ambientale, riconosciuta a livello europeo a partire dall'inizio degli anni Novanta, è stata confermata e progressivamente rafforzata nell'ultimo decennio. In un quadro ricco e articolato di interventi normativi e di indirizzo strategico, sia in sede europea che in sede nazionale, e che ancora oggi non può essere considerato del tutto consolidato, le azioni da sviluppare sono, tuttavia, abbastanza definite: a) prevenire e ridurre al

minimo la produzione di rifiuti; b) rafforzare quanto più possibile il riutilizzo, il riciclo e l'uso di materiali alternativi innocui per l'ambiente.

La sfida posta nella strategia di sviluppo sostenibile adottata dal Consiglio Europeo a Göteborg nel 2001 e ribadita nella Comunicazione della Commissione Europea "Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti" nel 2003 è di spezzare il nesso tra crescita economica, consumo di risorse naturali e produzione dei rifiuti.

Tuttavia, nei Paesi europei, con poche eccezioni, la correlazione tra produzione di rifiuti e livello dei consumi rimane elevata, le stime per il prossimo decennio tendono a confermare una ulteriore crescita e il tasso di crescita dei rifiuti prodotti rimane più sostenuto del tasso di crescita dei consumi⁵⁸.

Gli obiettivi di riduzione quantitativa dei rifiuti, per essere effettivamente raggiungibili, richiederebbero significative trasformazioni nei modelli economici di produzione e di consumo. Occorre, dunque, nel breve periodo prioritariamente agire sulla capacità di riutilizzo e riciclaggio e sulla riduzione della pericolosità dei rifiuti, introducendo nuovi strumenti normativi e di incentivazione per i consumatori e i produttori. Parallelamente, occorre rendere efficaci ed efficienti i sistemi di gestione riducendo il ricorso alla discarica e promuovendo, oltre al recupero di materiali, la produzione di energia da trattamento di rifiuti.

Nel corso degli ultimi cinque anni l'Italia ha ridotto il ricorso alla discarica a favore di altre modalità di gestione; si è passati infatti da oltre il 70 per cento di rifiuti smaltiti in discarica nel 2000 a circa il 57 per cento del 2004⁵⁹. Tuttavia, il tasso di riduzione dello smaltimento in discarica appare rallentato negli ultimi due anni rispetto a quello registrato negli anni precedenti e il divario con altri Paesi europei appare ancora molto ampio. Infatti, secondo gli ultimi dati Eurostat relativi al 2003, nell'EU25 viene smaltito in discarica circa il 49 per cento dei rifiuti urbani, ma tale valore deriva da comportamenti molto diversi: mentre tutti i Paesi di nuova adesione, ad eccezione della Repubblica Ceca e della Repubblica Slovacca, hanno percentuali intorno all'80 per cento, altre nazioni quali Belgio, Danimarca e Paesi Bassi hanno ridotto il ricorso alla discarica a valori intorno al 10 per cento.

Tra le altre modalità di gestione dei rifiuti nell'ultimo quinquennio in Italia si registra una lieve crescita dell'incenerimento, (sebbene la percentuale attuale sia

⁵⁸ Il coefficiente di correlazione tra rifiuti urbani prodotti e consumi finali negli anni 1998-2003 varia tra 0,8 (Svezia e Regno Unito) e 0,99 di Francia e Grecia; il valore dell'Italia è 0,96.

⁵⁹ I dati relativi all'Italia sono tratti dal Rapporto Rifiuti dell'APAT del 2005 o precedenti dove non diversamente specificato; i dati europei sono di fonte Eurostat.