



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



Regione Veneto

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 Veneto



DPS

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

Regione Veneto - 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 Veneto 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 Veneto opera presso la Direzione Bilancio della Regione Veneto ed è composto da:

Caterina De Pietro,
Claudio Vignotto,
Enrico Lucchese,
Raffaele Finessi,
Vanessa Bovo,
Andrea Franz

Gli autori del volume sono:

Claudio Vignotto, Enrico Lucchese, Andrea Franz e Emanuela De Marchi.

Gli Autori desiderano ringraziare la Direzione Risorse Finanziarie per la collaborazione alla stesura dei Capitoli 1 e 2, la Direzione Tutela dell'Ambiente – in particolare il Servizio Idrico Integrato per la collaborazione alla stesura della Parte II e il Servizio Rifiuti per la collaborazione alla stesura della Parte III.

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	17
3. La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali (SPL)	21
PARTE II - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	31
4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione	31
5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	34
6. I principali gestori del servizio nella Regione	48
7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	59
PARTE III - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI	65
8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione	65
9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	68
10. I principali gestori del servizio nella Regione	81
11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	95
A. APPENDICE METODOLOGICA	101

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

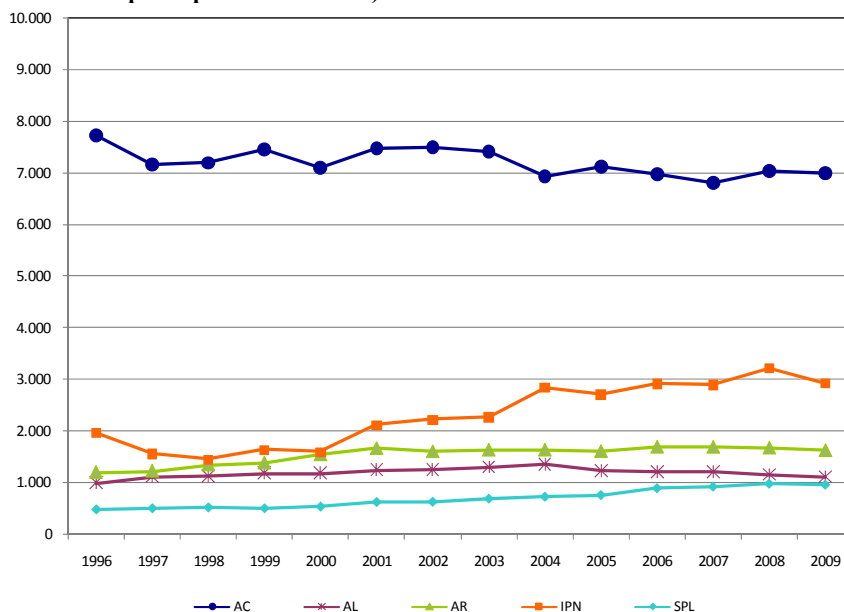
⁶ Rispetto all'universo teorico di base dei CPT, nella Monografia non si considerano le Fondazioni partecipate, in quanto, a tutt'oggi, la rilevazione di tali soggetti non risulta uniforme sull'intero territorio nazionale.

PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO

1. Il contesto nazionale del decentramento

Il decentramento amministrativo, avviato dallo Stato con la L.59/1997 (cosiddetta *Riforma Bassanini*) e con i relativi decreti di attuazione, ha portato al trasferimento di rilevanti funzioni e flussi di spesa dal governo centrale ai governi di periferia. In seguito, la riforma del Titolo V della Costituzione ha attribuito la titolarità generale delle funzioni amministrative in capo ai Comuni e segue di un anno l'approvazione del D.Lgs.56/2000, che ha introdotto nel nostro ordinamento le prime disposizioni in materia di federalismo fiscale.

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

A otto anni dalla riforma costituzionale, al fine di dare attuazione all'art.119 della Costituzione, il Parlamento ha approvato la Legge Delega sul federalismo fiscale (L.42/2009) che rappresenta l'avvio di un processo di rilevante riassetto e riforma della struttura finanziaria del nostro Paese.

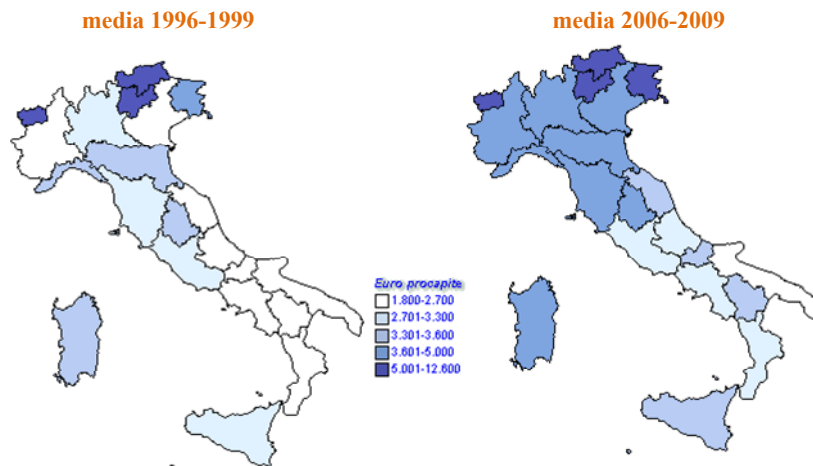
⁷ In tutta la Monografia si utilizzeranno i seguenti acronimi: AC = Amministrazione Centrale; AL = Amministrazione Locale; AR = Amministrazione Regionale; IPN = Imprese Pubbliche Nazionali; SPL = Soggetti Pubblici Locali.

Il nuovo assetto di rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali mira così al superamento del sistema di finanza derivata, oltre all'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. In questo quadro, tra gli obiettivi principali della Legge Delega vi è il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione di costi e fabbisogni *standard*, necessari a garantire il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli Enti locali. Nonostante questi interventi legislativi, al 2009 le AC gestiscono comunque una quota pari ancora al 51,4 per cento della spesa totale (cfr. Figura 1.1), anche se nel corso degli anni tale quota ha subito una flessione di oltre 10 punti percentuali. Infatti, a fronte di un aumento del 10 per cento della spesa totale pro capite sostenuta dal Settore Pubblico Allargato (SPA), che è passata da 12.346,46 euro nel 1996 a 13.613,21 euro nel 2009, la spesa delle AC ha subito un decremento di circa il 9 per cento. Contestualmente, la spesa delle IPN è aumentata del 49,0 per cento, mentre l'aumento di spesa riscontrato per le AR e AL si è attestato rispettivamente al 35,4 e al 12,2 per cento. Infine, un'attenzione particolare va posta sull'andamento della spesa sostenuta dai SPL, che dal 1996 al 2009 ha subito un incremento pari al 102,2 per cento.

Per avere un'immagine esaustiva della spesa totale sostenuta dal SPA, ai valori percentuali citati è bene aggiungere alcune informazioni sulla destinazione prevalente della rispettiva spesa.

Buona parte delle risorse complessivamente gestite dalle AC è finalizzata alle spese per le politiche sociali ed in particolare al finanziamento del settore Previdenza e Integrazioni salariali. Le spese delle IPN sono prevalenti nel settore Reti infrastrutturali nel quale operano principalmente ENEL e ENI. Le AR, entro le quali sono comprese le spese delle Regioni e delle Province Autonome, delle ASL, delle Aziende ospedaliere e degli IRCCS, sono invece prevalentemente indirizzate al finanziamento della Sanità. Tra le AL sono compresi i Comuni, le Province, le Università, le Camere di Commercio, le Comunità montane, le Unioni di Comuni, le Autorità portuali e i Parchi nazionali. Le risorse gestite dall'insieme di tali enti sono destinate in maggior misura al sostegno di due macrosettori: Conoscenza, Cultura e Ricerca e Amministrazione Generale. I SPL operano, invece, maggiormente nei settori Reti infrastrutturali, Mobilità e Attività produttive e Opere pubbliche.

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

Soffermandoci sul comparto locale, attraverso la Figura 1.2 è possibile sia esaminare il peso dei relativi livelli di governo in diverse serie temporali, sia operare un confronto tra i vari territori regionali.

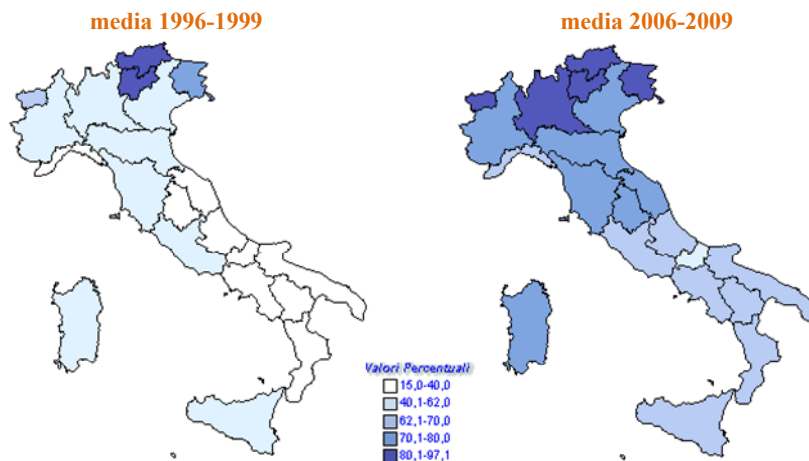
In Veneto la media pro capite nel periodo 1996-1999 è di 2.501,60 euro, tra le più basse in Italia e inferiore rispetto a tutte le Regioni del Nord.

Nel periodo 2006-2009 la spesa di tali soggetti, pur aumentando di circa il 45 per cento, si attesta a 3.618,94 euro, al di sotto di quella delle altre Regioni settentrionali.

Dal lato delle entrate, invece, la Figura 1.3 approfondisce il tema del finanziamento delle AR e AL in Italia, sulla base del rapporto tra i Tributi propri e devoluti e la Somma dei tributi propri e devoluti e i Trasferimenti dallo Stato⁸.

⁸ È bene ricordare che tra i soggetti che rientrano nelle AR, i tributi propri e devoluti sono prerogativa solo dell'ente Regione e comprendono principalmente l'addizionale regionale all'IRPEF, l'IRAP, la compartecipazione regionale al gettito dell'IVA e la tassa automobilistica regionale. Tra le AL, invece, i principali tributi riscossi sono l'ICI, l'addizionale comunale all'IRPEF, l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), l'imposta sulle assicurazioni R.C.A., le tasse e i contributi universitari, i diritti camerali delle Camere di Commercio.

Figura 1.3 - SPA - Finanziamento delle AR e AL⁹ in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nella prima cartina si nota che le Regioni a statuto ordinario (RSO) del Nord presentano valori omogenei. Infatti, il valore medio del primo periodo del Veneto, pari al 45,9 per cento, è sostanzialmente in linea con quelli del Piemonte (44,8 per cento), Lombardia (47,6 per cento) ed Emilia Romagna (43,4 per cento).

Nel secondo periodo, relativo agli anni compresi tra il 2006 e il 2009, si manifesta un aumento generalizzato del peso dei Tributi propri e devoluti; in Veneto il livello di autonomia finanziaria si attesta al 76,9 per cento, in linea con Piemonte (79,1 per cento) ed Emilia-Romagna (78,4 per cento), ma inferiore rispetto alla Lombardia (84,3 per cento).

Una differenza ancora più marcata si percepisce analizzando le entrate delle Regioni a statuto speciale (RSS) del Nord, la cui composizione è fortemente sbilanciata verso le compartecipazioni ai Tributi erariali.

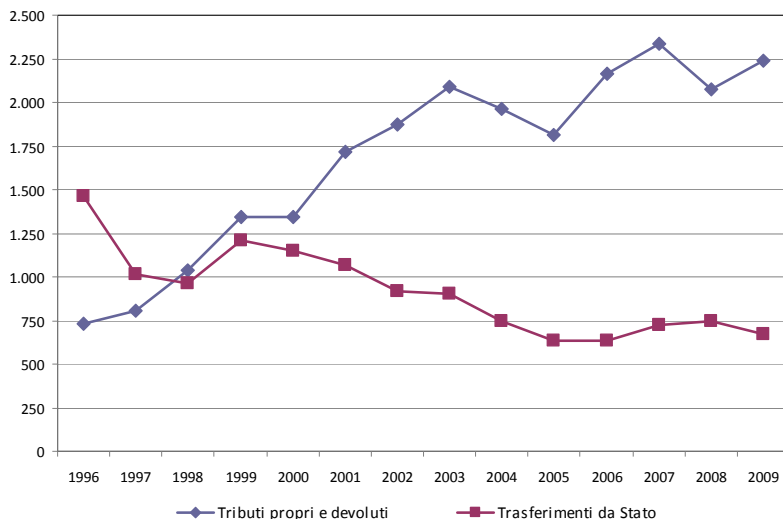
Analizzando l'andamento temporale dal 1996 al 2009, presentato nella Figura 1.4, si osserva che nel primo anno le entrate del Settore Pubblico Allargato in Italia derivavano prevalentemente dai Trasferimenti dallo Stato. Successivamente, il processo di decentramento ha portato a un aumento delle Entrate proprie; infatti, a partire dal 1998, si denota un'inversione di tendenza, tanto che la forbice tra le due forme di finanziamento arriva nel 2009 a 1.571,48 euro pro capite. In particolare, i

⁹ 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.

Tributi propri e devoluti passano da 730,42 euro pro capite nel 1996 a 2.240,71 euro nel 2009, con un incremento di oltre il 200 per cento. Al contrario, i Trasferimenti dallo Stato passano da 1.465,28 euro pro capite a 669,23 euro, con un decremento di circa il 54 per cento.

Le differenze tra i sopracitati gruppi di Regioni si riflettono anche nei valori delle entrate pro capite. Al riguardo la posizione del Veneto è analoga a quella delle Regioni ordinarie del Nord, dove la somma di queste due voci di entrata nel 2009 oscilla dai 2.599,98 euro ai 3.182,20 euro, a differenza del Friuli Venezia Giulia con 6.092,90 euro, P.A. di Trento con 8.121,28 euro, P.A. di Bolzano con 8.058,28 euro e Valle d'Aosta con 9.674,62 euro. Questo è dovuto alla funzione perequativa svolta dalla compartecipazione al gettito IVA, il cui effetto provoca quindi forti conseguenze sulle dotazioni di risorse complessive delle Regioni.

Figura 1.4 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL¹⁰ in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

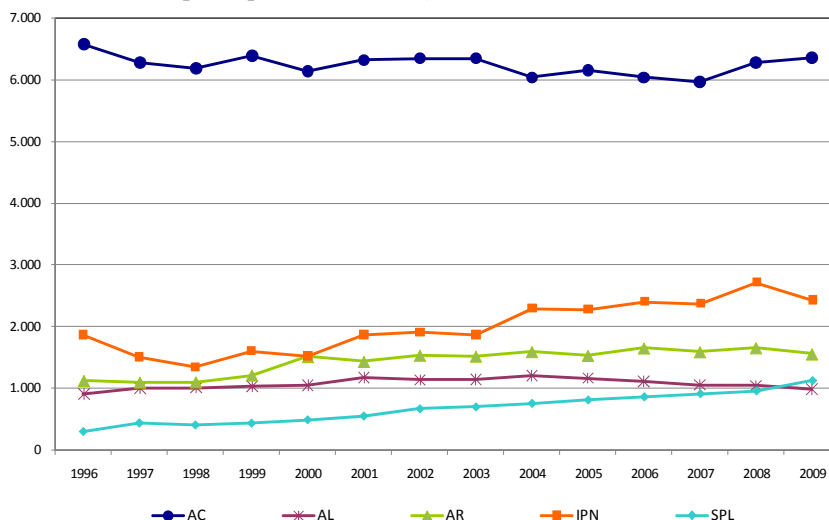
¹⁰ Nelle elaborazioni riportate in questa pubblicazione i Tributi propri e le compartecipazioni sono tra loro assimilati, assumendo alcuni orientamenti condivisi a livello internazionale. In particolare, l'OECD ha dedicato notevole attenzione, nell'ambito del *Network on fiscal relation across levels 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

La Regione Veneto, con la L.R.11/2001 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Autonomie locali in attuazione del D.Lgs.112/1998”, ha determinato la ripartizione delle materie trasferite tra gli ambiti di competenza che rimangono in carico alla Regione stessa e quelli di competenza delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane e delle autonomie funzionali, in applicazione del principio di sussidiarietà. Conseguentemente sono stati avviati diversi percorsi finalizzati al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie all’esercizio delle suddette funzioni.

Negli ultimi anni il ruolo dei livelli di governo decentrati è divenuto senza dubbio decisivo, anche se le AC gestiscono ancora una quota di spesa rilevante e pari al 51,1 per cento, diminuita però di 10 punti percentuali rispetto al 1996. Infatti, attraverso l’analisi dell’evoluzione delle spese per i differenti livelli di governo territoriale (cfr. Figura 2.1), si evidenzia una diminuzione del 3,3 per cento della spesa pro capite delle AC dal 1996 al 2009, seguita da un aumento del 39,2 per cento delle AR, dell’8,7 per cento delle AL e del 30,1 per cento delle IPN. In particolare la spesa delle AL, precedentemente cresciuta, si sta riducendo a favore dei SPL, la cui spesa ha registrato un incremento notevole e pari al 278 per cento.

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

Analizzando la spesa del solo comparto locale della Regione Veneto (cfr. Figura 2.2) emerge che le risorse complessive gestite dalle AR, per la maggior parte finalizzate al finanziamento della Sanità, sono sostanzialmente rimaste invariate dal periodo 2000-2002 (46,9 per cento) al periodo 2007-2009 (44,1 per cento). Un cambiamento maggiore ha invece interessato le AL, la cui quota di spesa è passata dal 35,2 per cento al 28,3 per cento, concentrandosi prevalentemente in tre ambiti: Conoscenza, Cultura e Ricerca (271,87 euro pro capite nel 2009), Amministrazione Generale (247,22 euro pro capite) e Mobilità (191,53 euro pro capite). Tale decremento ha favorito i SPL i quali hanno visto ampliare la propria quota di spesa di circa il 10 per cento (passando dal 17,8 al 27,6 per cento). Infatti, in questi anni, sempre più Enti locali hanno delegato la gestione della maggior parte dei servizi ai SPL, i quali operano prevalentemente in forma associata sovra comunale, abbandonando quindi la gestione in economia, che permane solamente per la gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza economica.

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

Spostando il *focus* di analisi dalle spese alle entrate delle AR e AL, è bene soffermarsi sulle due principali voci di entrata: Tributi propri e devoluti e Trasferimenti dallo Stato.

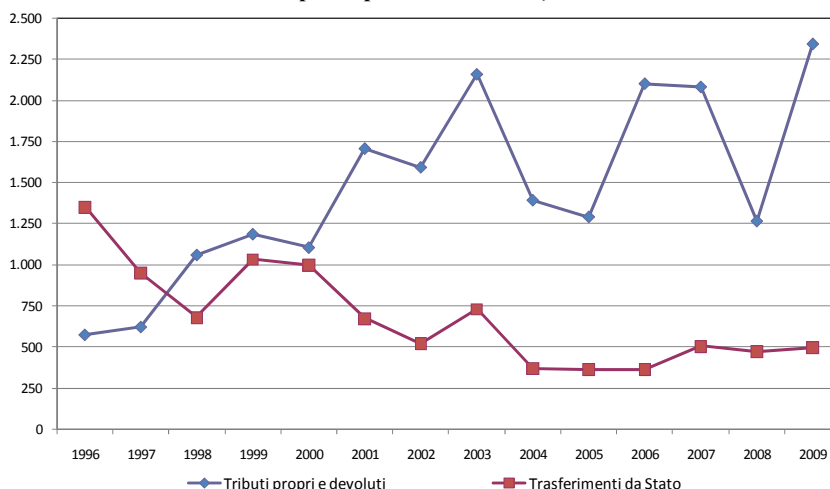
Nell'ultimo decennio il sistema di finanziamento delle Regioni, in particolare modo delle Regioni a Statuto Ordinario, ha subito notevoli mutamenti che hanno comportato la progressiva riduzione dei trasferimenti statali, sostituiti da nuove entrate tributarie proprie, addizionali e compartecipazioni a tributi erariali. In particolare, nel 1995, con effetto sui bilanci regionali dal 1996, sono stati attribuiti alle RSO una compartecipazione all'accisa sulla benzina, la tassa sul diritto allo studio universitario e il tributo regionale sul conferimento in discarica dei rifiuti solidi urbani. Sono stati, inoltre, soppressi i principali fondi delle RSO (Fondo comune, Fondo di sviluppo, Fondo nazionale trasporti) ed è stata abolita l'ARIET (Addizionale Regionale all'Imposta Erariale di Trascrizione). Nel 1997, con effetto sui bilanci regionali dal 1998, con il D.Lgs.446/1997 sono state istituite l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF commisurata all'aliquota dello 0,5 per cento, mentre sono stati aboliti i contributi sanitari. Nel 2000, con applicazione dal 2001, con il D.Lgs.56/2000, è stata prevista l'abolizione dei trasferimenti a favore delle RSO, ad esclusione di quelli destinati a finanziare interventi nel settore delle calamità naturali e di quelli a specifica destinazione con rilevante interesse nazionale. Il 99 per cento di questi fondi è costituito dal fondo sanitario nazionale. Per compensare i trasferimenti soppressi, il Decreto 56 ha previsto l'accrescimento del grado di autonomia finanziaria delle Regioni attraverso:

- l'aumento dallo 0,5 allo 0,9 per cento dell'addizionale regionale all'IRPEF;
- l'aumento di 8 lire dell'aliquota della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, da lire 242 a lire 250 (pari a 12,9 centesimi di euro) al litro;
- l'istituzione e l'attribuzione di una compartecipazione regionale all'IVA, in misura tale da compensare l'importo dei trasferimenti.

Il D.Lgs.56/2000 ha definito quindi un nuovo sistema di finanziamento delle RSO, con il duplice obiettivo di ampliarne l'autonomia finanziaria e di rafforzarne la responsabilizzazione sul fronte della spesa e del prelievo fiscale. Anche dal lato della finanza locale la crescita del numero e della varietà degli strumenti impositivi utilizzabili dagli Enti locali, a partire dall'introduzione dell'ICI nel 1992, ha corrisposto ad una riduzione progressiva dei trasferimenti erariali. Tuttavia l'abolizione dell'ICI sulla prima casa deliberata con il D.L.93/2008 determinerà una contrazione della quota delle entrate tributarie a fronte di un ampliamento dei trasferimenti erariali.

Attraverso la Figura 2.3 è possibile cogliere l'evoluzione del processo di decentramento che ha condotto tali Amministrazioni a un maggior livello di autonomia finanziaria e tributaria attraverso un aumento delle Entrate proprie (passate da 573,78 euro pro capite nel 1996 a 2.343,00 nel 2009) e una diminuzione dei Trasferimenti da parte dello Stato (passati da 1.354,51 euro pro capite nel 1996 a 498,40 nel 2009). In particolare, spicca una forte contrazione dei Tributi propri e devoluti negli anni 2004, 2005 e 2008 dovuta al mancato accreditamento integrale del gettito delle manovre IRPEF e IRAP a favore della Regione, con rilevanti ripercussioni in termini di disponibilità di cassa.

Figura 2.3 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL¹¹ nella Regione (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

¹¹ Cfr. nota Figura 1.4.

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

In questo capitolo verranno analizzati nel dettaglio i Soggetti Pubblici Locali (SPL) tenendo conto della spesa sostenuta, della forma giuridica, dell'ambito di intervento, dell'autonomia finanziaria e facendo i relativi confronti con le altre aree del Paese.

I SPL comprendono quattro categorie di enti: gli Enti dipendenti, i Consorzi, le Aziende e istituzioni, le Società sia di livello regionale che locale. Si tratta di un insieme di realtà giuridiche molto differenti tra loro, ma accomunati dal fatto di essere sottoposti al controllo diretto o indiretto da parte degli Enti pubblici territoriali e di essere fornitori di servizi pubblici di interesse generale sia di mercato che non.

Si tratta di un universo in continua evoluzione, segnato da profonde trasformazioni a seguito di leggi nazionali o regionali, ma anche come conseguenza di iniziative di singoli Enti locali, che hanno portato nel tempo alla costituzione di nuovi enti, a fusioni, scissioni, trasformazioni giuridiche, modifiche dell'assetto proprietario o cessazione di attività interessando pertanto la numerosità dei soggetti, la forma giuridica, i settori di intervento, i meccanismi di finanziamento.

Nell'ultimo ventennio, infatti, i servizi pubblici locali hanno subito profondi processi di trasformazione dal punto di vista normativo anche a seguito all'approvazione di leggi di settore.

Il modello originario di gestione dei servizi pubblici locali era quello delle Aziende municipalizzate (riformate nel corso degli anni Novanta) destinate ad essere sostituite dalle Aziende speciali. Questo modello di gestione è stato, a sua volta, sostituito dalle società di capitali. Lo scopo di questa metamorfosi è stato la ricerca di una maggiore autonomia gestionale e finanziaria, in modo tale da favorire una maggiore flessibilità ed economicità nella gestione dei servizi pubblici facendo ricorso alla normativa del diritto privato. Il modello organizzativo societario di diritto comune si è così diffuso in diversi settori dell'Amministrazione Centrale e Locale subentrando ad aziende e consorzi.

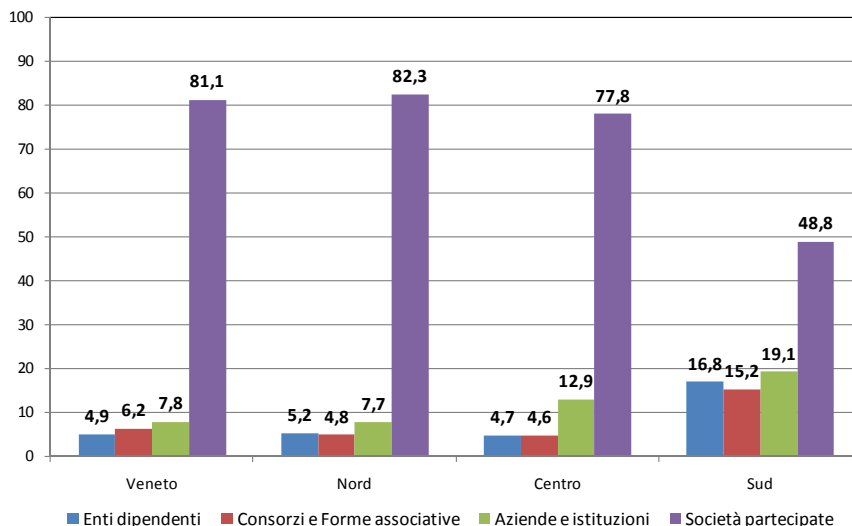
La delega dei principali servizi comunali a società di capitali ha inoltre favorito la trasformazione degli Enti locali da gestori dei servizi, ad azionisti di società.

Il comparto dei SPL è, infine, caratterizzato da un'estrema variabilità nei diversi contesti locali regionali a seconda dei cambiamenti avvenuti in quest'ultimo decennio.

Distinguendo i SPL in base alla natura giuridica, nella Figura 3.1 si può notare che in tutte le aree territoriali considerate (Nord, Centro, Sud), le Società hanno valori medi di spesa più elevati rispetto alle altre forme di

gestione. In Veneto la quota di spesa gestita da questa categoria è pari a 81,1 per cento in linea con il Nord e il Centro, mentre al Sud le tipiche forme pubblicistiche (Enti dipendenti, Consorzi e forme associative, Aziende e istituzioni) assumono ancora un ruolo rilevante.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Dal punto di vista della rilevanza numerica, la Figura 3.2 mostra come i SPL veneti rilevati nel 2009 sono 258, incrementati quindi del 18,3 per cento rispetto ai 218 attivi nel 2000. Effettuando una classificazione per sottotipo di ente, dalla stessa figura è possibile notare che la categoria Enti dipendenti consta di 14 unità, comprendenti:

- 10 enti, istituti e agenzie regionali quali ARPAV (Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto), Veneto Agricoltura, Istituto Zooprofilattico delle Venezie, ARSS Veneto (Agenzia Regionale Socio Sanitaria del Veneto), AVEPA (Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura);
- 3 ESU-ARDSU (Enti per il diritto allo studio universitario con sedi a Venezia, Padova e Verona);
- 1 Ente di promozione turistica di livello sub-regionale.

Inoltre, fino al 31 dicembre 2001 operavano nella regione 14 Aziende di Promozione Turistica (APT), istituite ai sensi della L.R.13/1994 con il compito di promuovere e incrementare il movimento turistico nell'ambito

del proprio territorio. A seguito e per gli effetti della L.R.11/2001 le APT sono state soppresse con decorrenza 1 gennaio 2002 e le rispettive funzioni amministrative sono state trasferite o delegate alle Province, alle Camere di Commercio e ai Comuni.

Per quanto riguarda la categoria Consorzi e forme associative, essa attualmente comprende a livello regionale 8 ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) e 21 Consorzi di bonifica, mentre a livello locale sono 18 i Consorzi costituiti e/o partecipati da Province e/o Comuni.

I Consorzi di bonifica, attivi nel settore Agricoltura, sono enti di diritto pubblico costituiti con D.G.R.1228/1978 a seguito del riordino dei comprensori di bonifica operato dalla Regione del Veneto con L.R.3/1976. Ai sensi della L.R.12/2009 “Nuove norme per la bonifica e la tutela del territorio” la Regione del Veneto, al fine di razionalizzare la spesa pubblica, ha previsto l'accorpamento degli attuali consorzi e ha individuato, dal 2010, dieci nuovi comprensori di bonifica.

In riferimento alle Aziende e istituzioni, tale categoria comprende a livello regionale 7 ATER (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale), mentre a livello locale 15 aziende speciali e municipalizzate, 2 enti pubblici economici di livello sub-regionale, 7 istituzioni di Province e/o Comuni.

Infine, la categoria Società partecipate comprende 151 società di capitali a partecipazione sub-regionale, oltre a 15 società di capitali a partecipazione regionale.

Tra tutte le sottocategorie, sono le società di capitali a partecipazione locale a rappresentare l'insieme più numeroso. In esso sono compresi tutti gli enti di gestione dei servizi di pubblica utilità, quali trasporto pubblico locale, Servizio Idrico Integrato, Gestione dei Rifiuti Urbani, distribuzione di gas naturale, oltre a enti di gestione di aeroporti, interporti, fiere, mercati, parchi scientifici, impianti sportivi e farmacie.

Per quanto riguarda le Società partecipate dalla Regione, nonostante le stesse siano leggermente incrementate, passando da 10 nel 2000 a 15 nel 2009, è attualmente in corso un processo di razionalizzazione che mira a una loro riduzione mediante soppressioni e accorpamenti.

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	6	7	7	7	7	7	7	6	6	6	
		Agenzie regionali	1	1	2	3	3	3	3	3	3	4	
	Enti dipendenti di livello sub-regionale	Enti di promozione turistica di livello regionale	14	14									
		Enti per il diritto allo studio universitario	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
		Enti e Istituti di province e/o comuni	1	1	1								
ConSORZI e Forme associative	Forme associative di livello regionale	ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	6	7	8	8	8	8	8	8	8	8	
		Consorzi di bonifica	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	22	23	24	23	21	21	21	21	20	20	18
		Aziende e istituzioni di livello regionale	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	13	14	14	15	16	15	15	15	15	15	
		Enti pubblici economici di livello sub-regionale	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
	Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Istituzioni di province e/o comuni	4	4	4	6	7	8	8	8	7	7
			Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	10	10	10	12	12	13	13	13	14	14
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi							1	1	1	1	
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	108	116	130	150	161	166	164	163	153	151	
Totale complessivo			218	230	233	257	268	274	274	271	261	258	

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Oltre alla natura dei SPL operanti nella Regione Veneto, appare importante analizzare anche gli ambiti nei quali è concentrata la spesa di questi enti (cfr. Figura 3.3). I SPL veneti rivestono un ruolo rilevante soprattutto nei macrosettori Attività produttive e Opere pubbliche (25,8 per cento), Mobilità (21,5 per cento) e Reti infrastrutturali (19,0 per cento). La stessa tendenza è riscontrata nel Nord e nel Centro.

La spesa destinata alle Attività produttive e Opere pubbliche, dal 2000 al 2009, è incrementata del 34,7 per cento, passando da 890,14 a 1.199,30 milioni di euro pur rimanendo stabile il numero dei SPL operanti nel territorio regionale (91 nel 2000, 90 nel 2009). La spesa destinata a tale ambito comprende, tra gli altri, il settore Agricoltura del quale fanno parte

i Consorzi di bonifica e gli Enti regionali di sviluppo agricolo, il settore Commercio del quale fanno parte le società che gestiscono le fiere e i mercati, il settore Edilizia abitativa e urbanistica del quale fanno parte le ATER e le altre aziende che gestiscono edifici comunali, oltre agli Enti che agiscono nel settore Turismo e alle Società finanziarie.

La spesa destinata alla Mobilità è passata da 473,82 a 2.161,29 milioni di euro con un incremento del 356,1 per cento. Gli enti operanti in questo macrosettore sono passati da 30 a 37, tra cui spiccano i gestori del trasporto pubblico locale, di reti ferroviarie e linee navigabili regionali, di reti stradali, di aeroporti, di interporti e di parcheggi. La crescita esponenziale della spesa in questo specifico ambito è dovuta in particolare alla CAV – Concessioni Autostradali Venete, Società per Azioni costituita per legge (art.2, co.290, L.244/2007) il primo marzo 2008 da ANAS e Regione del Veneto con il compito di gestire la tangenziale e il “Passante Autostradale di Mestre”.

Altri enti rilevanti sono Veneto Strade, società costituita con L.R.29/2001 con il compito di gestire la rete viaria di interesse regionale, ACTV SpA azienda veneziana di trasporti e gli aeroporti di Venezia e Verona.

La spesa destinata alle Reti infrastrutturali ha visto un incremento del 652,9 per cento passando da 206,93 a 1.557,94 milioni di euro. I soggetti operanti nel macrosettore sono aumentati da 10 a 17, ma l’incremento di spesa è principalmente dovuto alla notevole crescita di due tra i più importanti soggetti, in termini di dimensione e risorse movimentate, presenti nella nostra regione: Gruppo Asco Holding e del Gruppo AGSM. Questi due Gruppi, operativi nella distribuzione del gas e dell’energia elettrica, il primo con sede a Pieve di Soligo (Tv) e il secondo a Verona, hanno perseguito una strategia di straordinaria crescita concludendo rilevanti accordi commerciali e realizzando diverse acquisizioni societarie. Anche i macrosettori Servizio Idrico Integrato (11,1 per cento) e Gestione dei Rifiuti Urbani(12,1 per cento), che verranno analizzati in dettaglio nei capitoli successivi, assumono una dimensione piuttosto rilevante, in linea con le altre circoscrizioni territoriali.

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

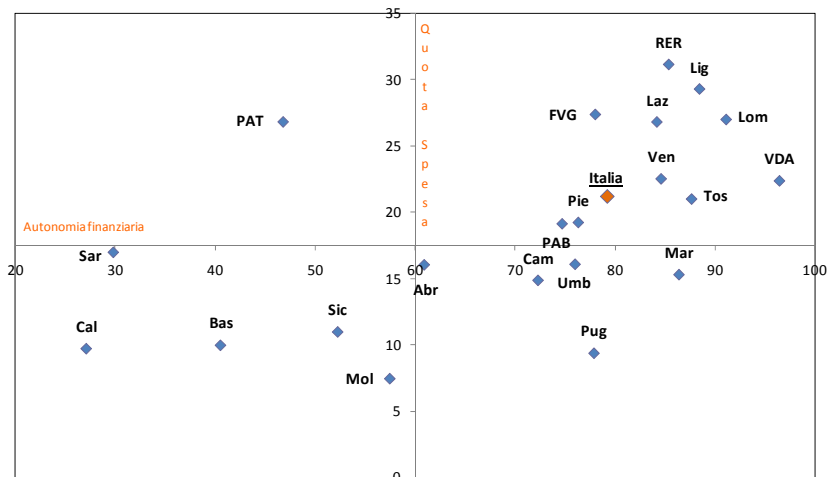
	euro pro capite costanti				valori percentuali			
	Veneto	Nord	Centro	Sud	Veneto	Nord	Centro	Sud
Amministrazione Generale	0,16	2,33	2,35	0,22	0,0	0,2	0,3	0,1
Servizi Generali	0,01	7,31	0,03	0,01	0,0	0,5	0,0	0,0
Conoscenza, Cultura e Ricerca	34,28	43,15	26,88	22,94	4,6	4,2	3,5	6,0
Servizio Idrico Integrato	90,16	99,46	117,98	61,17	11,1	9,4	14,9	16,0
Gestione dei Rifiuti Urbani	96,36	150,72	99,23	51,95	12,1	13,5	12,9	13,5
Ambiente e gestione del territorio	19,95	25,08	17,40	28,59	2,8	2,5	2,3	7,4
Sanità	14,59	26,88	28,72	7,59	1,9	2,6	3,8	2,0
Politiche sociali	8,40	27,89	2,13	1,45	1,2	2,6	0,3	0,4
Attività produttive e Opere Pubbliche	190,25	158,19	124,14	105,29	25,8	15,2	16,3	27,9
Mobilità	171,77	194,25	184,78	92,04	21,5	18,4	24,2	24,2
Reti infrastrutturali	156,64	345,82	166,42	9,80	19,0	30,9	21,5	2,6
Totale	782,57	1.081,08	770,07	381,04	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nella Figura 3.4 vengono messe in relazione, attraverso un grafico a dispersione a due variabili, l'autonomia finanziaria dei SPL e il peso della loro spesa sul totale della spesa di comparto.

Il Veneto si posiziona nel quadrante in alto a destra che raggruppa le Regioni con una maggiore autonomia finanziaria e una maggiore quota di spesa dei SPL rispetto all'AR e AL. La posizione del Veneto è coerente con quella delle altre Regioni del Nord a Statuto Ordinario, mentre le Regione del Sud si caratterizzano per una minore autonomia finanziaria e una minore quota di spesa dei SPL. L'autonomia finanziaria, nella nostra regione, pari a 84,6 per cento, mostra un alto grado di autofinanziamento dei SPL veneti grazie alla loro spiccata attività di mercato e alla minima dipendenza dai trasferimenti dalla PA. In particolare, la voce Vendita di beni e servizi comprende principalmente le tariffe a carico dell'utenza, i corrispettivi stabiliti annualmente dai contratti di servizio e gli eventuali corrispettivi per servizi aggiuntivi. Per alcuni servizi, come la Gestione dei Rifiuti Urbani e il Servizio Idrico Integrato, la tariffa costituisce il corrispettivo per lo svolgimento dell'attività che, secondo la normativa, deve assicurare la copertura integrale sia dei costi di esercizio che di investimento.

Figura 3.4 - Autonomia finanziaria¹² e peso della spesa sul comparto locale¹³ dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Dal lato della spesa, il peso dei SPL sul comparto locale è pari a 22,5 per cento rispetto ad una media italiana del 21,2 per cento.

È da notare che la quota di spesa, pari al 16,0 per cento nel 2000, è in continua crescita, attestandosi nel 2009 al 30,8 per cento. Si tratta di una crescita dovuta al processo di privatizzazione verificatosi in quest'ultimo decennio, che ha comportato l'affidamento dell'erogazione del servizio ad un soggetto esterno all'Amministrazione e ha determinato la necessità di una netta definizione dei rispettivi ruoli. Nel sistema dei servizi si sono così venuti a distinguere due differenti posizioni cui fanno capo due fondamentali funzioni: da un lato, l'Ente locale con la sua attività di indirizzo e controllo, dall'altro, il soggetto gestore incaricato di organizzare materialmente il servizio. A ciò si aggiunge il fatto che la gamma dei servizi offerti dall'insieme dei SPL si è sempre più ampliata, assumendo una certa rilevanza sia in termini di volumi economici sviluppati sia di consistenza numerica degli addetti. La rilevante posizione assunta dai SPL, così fortemente radicati nel territorio, si ripercuote inevitabilmente sulla qualità della vita dei cittadini, offrendo un servizio completo e capace di rispondere ai bisogni dell'utenza.

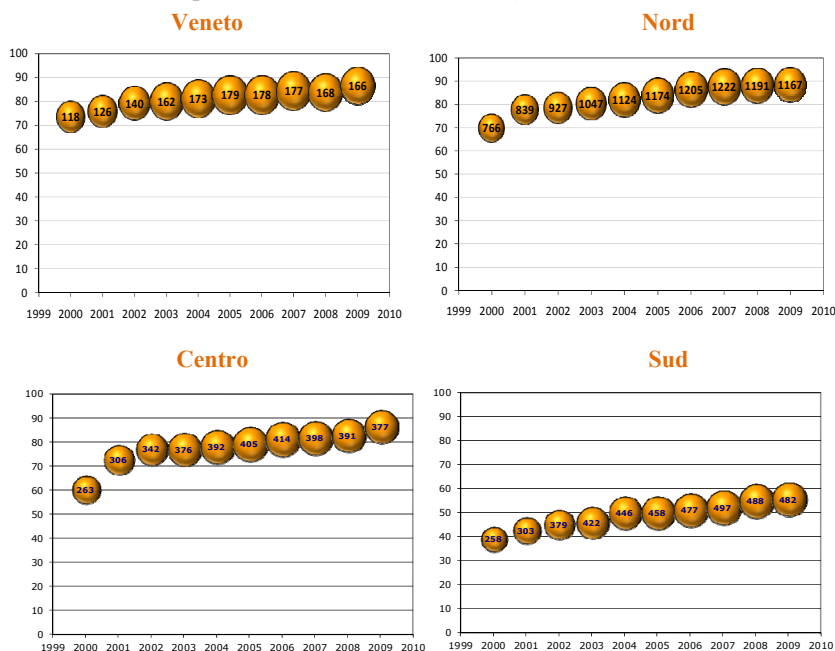
¹² Calcolata come rapporto tra la Vendita di beni e servizi e la somma dei Trasferimenti dalla PA percepiti dai SPL e del totale della Vendita di beni e servizi.

¹³ Calcolato come rapporto tra la spesa dei SPL e quella del comparto locale totale (AR, AL e SPL).

Un ultimo aspetto sul quale appare utile soffermarsi, riguarda l'evoluzione del processo di societizzazione dei SPL (cfr. Figura 3.5).

Come già evidenziato, le società di capitali rappresentano la categoria più ampia, come conseguenza del processo di societizzazione avviato in questi ultimi anni, che ha portato alla privatizzazione formale delle aziende speciali e dei consorzi che gestivano servizi di pubblica utilità. Bisogna considerare che, attraverso tale trasformazione giuridica, è possibile reperire capitali che gli Enti locali non potrebbero ottenere mediante le forme di gestione di stampo pubblicitario. Con l'apertura verso il privato quindi è possibile ottenere nuove risorse e nuovi finanziamenti per migliorare la qualità e il servizio prestato.

Figura 3.5 - Evoluzione del processo di Societizzazione¹⁴ dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali e numero di Società)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

I SPL rappresentano un insieme di soggetti in grado di movimentare ingenti risorse, ovvero 73.232,20 milioni di euro a livello nazionale nel 2009 di cui 61.103,23 gestiti direttamente dalle 2.419 società censite. Nel

¹⁴ Calcolato come rapporto tra la spesa totale dalle Società e quella dei SPL. Dimensione ed etichetta delle bolle sono determinate dalla numerosità delle Società.

Veneto le risorse complessivamente gestite si attestano a 6.868,54 milioni di euro di cui 5.940,65 riconducibili alle 166 società ovvero l'86,5 per cento del totale. Le società attive nel territorio veneto passano da 118 nel 2000 a 166 nel 2009 subendo, nel corso del decennio considerato, diverse modifiche.

Nella fase iniziale del processo di societizzazione, i soggetti attivi si sono infatti moltiplicati per poi intraprendere un processo di razionalizzazione che ha portato a una riduzione del numero delle gestioni al fine di perseguire maggiori economie di scopo e di scala. Nonostante la riduzione del numero delle società, in confronto agli anni immediatamente precedenti, la quota di spesa rapportata al totale dei SPL si è dimostrata in continuo aumento. Rispetto al picco del 2005, quando le società erano 179, c'è stata una loro lieve ma progressiva diminuzione numerica. In questo periodo però la spesa totale sostenuta da tali soggetti è aumentata del 63,1 per cento, passando dai circa 3.642,93 milioni di euro del 2005 ai 5.940,65 milioni di euro del 2009. Di contro la spesa degli altri soggetti (Enti dipendenti, Consorzi, Aziende e istituzioni), pur mantenendo costante la loro numerosità (95 nel 2005 e 92 nel 2009), è aumentata solo del 23,5 per cento facendo registrare un aumento medio dei SPL del 56,3 per cento. Tale fenomeno può essere spiegato alla luce della crescente adozione di politiche di crescita dimensionale attraverso "fusioni per unione" ovvero l'unione di più imprese societarie in un unico complesso aziendale appositamente costituito, ma soprattutto attraverso fusioni per incorporazione, ossia l'assorbimento di una o più società in una società preesistente che continua la propria attività. Si tratta di cessazioni di società in senso relativo; infatti, pur conservando la caratteristica di complesso economico di beni destinati a produrre valore, l'organizzazione produttiva viene inserita in un contesto produttivo di dimensioni più importanti. Nella maggior parte dei casi con la fusione si realizza un'integrazione orizzontale, in quanto le società che si fondono operano spesso nello stesso settore produttivo e svolgono attività similari consentendo così l'ampliamento della quota di mercato. In tal caso la strategia di sviluppo perseguita è volta ad ampliare significativamente la base clienti, oltre a diminuire i costi e a sfruttare meglio i canali distributivi. Questo processo si è realizzato in particolar modo nei settori relativi al Servizio Idrico Integrato e alla Gestione dei Rifiuti Urbani, in conseguenza dell'introduzione di Ambiti territoriali comprendenti aree vaste, al fine di superare la frammentazione delle gestioni e conseguire quindi adeguate dimensioni gestionali.

Analizzando i vari tipi di società, dal punto di vista della dimensione, notevole importanza assumono i gruppi aziendali costituiti da diverse società legate tra loro da complessi rapporti economici, finanziari e

produttivi. Le società capogruppo *holding* detengono direttamente o indirettamente la quota di controllo del capitale di altre società possedendo la maggioranza dei voti nelle assemblee dei soci, determinandone le scelte finanziarie e gestionali e ottenendone i relativi benefici.

Dal punto di vista della strategia industriale si distinguono le società *multiutility*, ovvero imprese che si offrono ai propri utenti come fornitori unici di una pluralità di servizi pubblici.

Trovandosi a operare in un ambito limitato, alcune società hanno adottato delle strategie di crescita dimensionale che consistono nella ricerca di nuovi mercati attraverso la fusione con altre società operanti nello stesso territorio o in territori contigui, in settori omogenei o sinergici, e combinando attività gestite in regime concessorio con attività gestite in regime concorrenziale che da un lato permette di contenere alcuni rischi tipici del settore dei servizi di pubblica utilità e dall'altro fornisce ulteriori opportunità di crescita.

L'operazione deve essere inquadrata nel contesto delle significative trasformazioni legislative che, in questi anni, hanno riguardato il mercato dei servizi di pubblica utilità, tendenti ad una progressiva apertura alla concorrenza. I provvedimenti emessi hanno creato un forte incentivo ad ipotesi di aggregazione tra diversi soggetti al fine di sfruttare le sinergie derivanti dalla gestione di un'ampia base di clienti, in termini di costi di gestione e di fornitura di un pacchetto di servizi offerti più diversificato, oltre che di condivisione di *know how* e *best practice*.

Anche dal punto di vista del consumatore finale la messa in comune dei servizi rappresenta un vantaggio competitivo, in quanto il cliente ha un unico punto di riferimento per tutto ciò che concerne la gestione del proprio contratto, il pagamento delle bollette, l'assistenza.

Dal punto di vista del modello organizzativo, infine, molteplici sono gli affidamenti *in house providing*. Questo particolare modello è stato introdotto dall'art.14 del D.L.269/2003, che richiede il rispetto di tre requisiti volti a rendere compatibile l'affidamento diretto dell'attività di erogazione del servizio con il canone comunitario della concorrenza: capitale interamente pubblico, controllo analogo e attività prevalente. Si tratta, infatti, di società il cui capitale è detenuto esclusivamente da uno o più enti pubblici i quali esercitano su di esse un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e con i quali le società devono realizzare la parte più importante della loro attività. In questo caso quindi la società non è attiva sul mercato, in concorrenza con altri soggetti economici, ma rivolge in via esclusiva le sue prestazioni all'ente partecipante; eventuali attività diverse da quella principale devono essere di carattere marginale.

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

4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione

Un'equa gestione dell'acqua, risorsa vitale per eccellenza, richiede un approccio integrato e la condivisione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo. La politica comunitaria, attraverso la Direttiva 2000/60/CE, richiama questo principio, guardando alle acque in modo unitario e prescrivendo regole generali per gli ordinamenti interni. A far da apripista alla Direttiva del 2000 sono state la Direttiva 91/271/CEE, per il trattamento delle acque reflue urbane, e la Direttiva 98/83/CE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (recepita dal D.Lgs.31/2001). Il dettato comunitario formulato dalla Direttiva 2000/60/CE è stato in parte anticipato dalla L.36/1994 (*Legge Galli*), nella parte in cui si pone l'obiettivo di promuovere un uso razionale delle risorse idriche, attraverso l'unione delle attività che compongono il Servizio Idrico Integrato (SII) (captazione, adduzione, distribuzione di acqua ad usi civili, fognatura e depurazione delle acque reflue) e l'individuazione di ATO finalizzati a favorire l'ottimizzazione dell'uso e della gestione dell'acqua. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, la *Legge Galli* demanda alle Regioni l'individuazione degli ATO, assegnando invece agli Enti locali, facenti parte dello stesso ATO, la gestione del SII attraverso il ricorso a modelli associativi. Il Veneto, con la L.R.5/1998, ha recepito questa legge nazionale e provveduto all'individuazione di 8 ATO regionali (Alto Veneto, Veneto Orientale, Laguna di Venezia, Brenta, Bacchiglione, Veronese, Polesine e Valle del Chiampo), oltre all'ATO interregionale Lemene (in comune con la Regione Friuli Venezia Giulia).

I principi legislativi previsti dalla *Legge Galli* sono stati sostanzialmente riproposti nel successivo D.Lgs.152/2006 (Codice dell'Ambiente) che, oltre a recepire le direttive comunitarie, opera un'armonizzazione dell'intera legislazione in materia. Tale decreto prevede la ripartizione del territorio nazionale in 8 distretti idrografici, stabilendo la redazione di un piano di gestione per ciascun distretto. Importante principio ribadito è poi la separazione tra la gestione diretta del SII (affidata a un Gestore) e la programmazione e il controllo delle attività del servizio (affidata all'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale – AATO). All'Autorità competono, nell'Ambito territoriale di afferenza e attraverso il Piano d'Ambito, la programmazione, la pianificazione degli interventi e la determinazione delle tariffe, mentre al Gestore sono affidate la realizzazione delle infrastrutture, la manutenzione, l'erogazione dei

servizi e la relativa fatturazione. Nel rispetto del principio dell'unitarietà di gestione, il D.Lgs.152/2006 all'art.150 affida all'AATO il compito di scegliere il Gestore tra i seguenti soggetti:

- società private (mediante procedure di gara a evidenza pubblica);
- società a capitale interamente pubblico (mediante affidamento diretto);
- società partecipate di tipo misto (mediante procedure a evidenza pubblica per la scelta del contraente privato).

Relativamente al contesto veneto, l'affidamento al Gestore definitivo è stato pressoché completato per tutte le AATO della Regione.

Oltre al D.Lgs.152/2006, rilevante è anche la successiva L.244/2007, che demanda alle Regioni il compito di provvedere entro il 1 luglio 2008 alla rideterminazione degli ATO (sia in materia di Servizio Idrico Integrato sia in materia di Gestione dei Rifiuti Urbani), secondo i principi di efficienza e di riduzione della spesa. Criterio prioritario di valutazione per la rideterminazione degli ATO sono i territori provinciali.

Recentemente è intervenuta in materia la L.42/2010, che prevede al 27 marzo 2011 (termine attualmente prorogato al 31 dicembre 2011) la soppressione delle AATO, assegnando alle Regioni la potestà di attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Dall'*excursus* normativo sin qui esposto si desume che l'attuazione del decentramento per il SII unitamente alla rispettiva regolamentazione, è stata funzionale al superamento di un'eccessiva frammentazione di competenze e soggetti, non idonea a favorire efficienza, efficacia ed economicità del servizio. Prima della trasformazione operata con la citata normativa, la realtà veneta era infatti caratterizzata da centinaia di gestioni comunali 'in economia' del servizio idrico, una cinquantina di enti acquedottistici e altrettanti consorzi di fognatura e depurazione.

Un percorso finalizzato, quindi, a semplificare il sistema, consentendo l'accorpamento delle gestioni e la conseguente sinergia delle risorse impiegate. Si tratta di una logica che, oltre a favorire il superamento di una visione micro-localistica delle soluzioni legate ai problemi del SII, abbraccia la politica dello sviluppo sostenibile del territorio. La pianificazione di misure atte a ridurre i consumi idrici tramite la formazione di una nuova cultura dell'uso dell'acqua, unita alla modernizzazione delle tecnologie utilizzate e a economie di scala, viene così riconosciuta quale via di risoluzione alle criticità che ogni sistema, per quanto adeguato, può manifestare.

Nel Veneto, ad esempio, uno dei problemi riscontrati è rappresentato dall'elevato prelievo d'acqua a scopo potabile. Si tratta però di un dato

che va letto in rapporto alla popolazione di riferimento, che dimostra infatti un uso comunque oculato della risorsa.

Un altro elemento di criticità è costituito dalle perdite idriche pro capite che richiedono di essere ridotte, sia in ambito regionale sia su scala nazionale, per garantire un'adeguata salvaguardia della preziosa risorsa idrica.

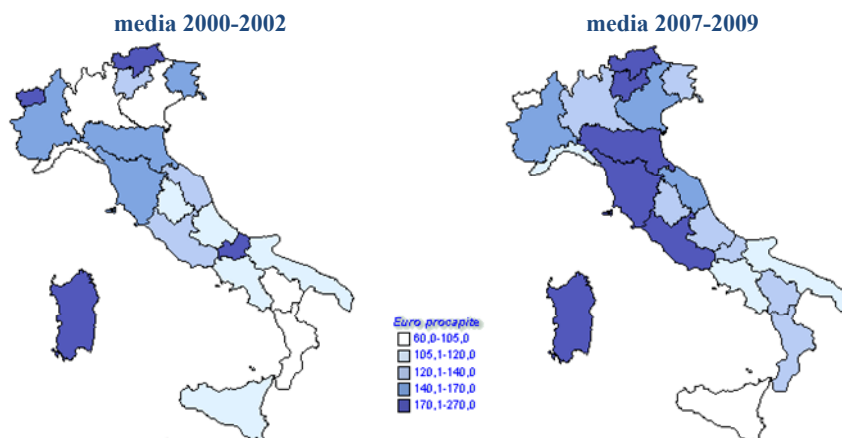
Anche il carico inquinante delle acque reflue rientra tra gli aspetti problematici del servizio idrico. Si tratta di una criticità causata dall'elevato impatto ambientale, determinato da un settore industriale estremamente sviluppato come quello veneto. Per ridurre l'incidenza dell'impatto ambientale, la Regione Veneto è intervenuta, dal punto di vista normativo, con il Piano di Tutela delle Acque (PTA), approvato con deliberazione del Consiglio regionale n.107 del 5 novembre 2009. Tale piano, oltre al problema della qualità dell'acqua, affronta anche la problematica della sua tutela quantitativa attraverso azioni per contrastare l'abbassamento del livello delle falde e la diminuzione della portata dei corsi d'acqua. Le difficoltà generali caratterizzanti la gestione del Servizio Idrico Integrato si accompagnano dunque per il Veneto alla rispettiva pianificazione di misure idonee a garantire all'utenza un servizio sostenibile e di qualità.

5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

Dopo aver brevemente ripercorso l'*excursus* normativo che ha interessato il Servizio Idrico Integrato nel presente capitolo vengono illustrati i flussi finanziari che il Settore Pubblico Allargato (SPA¹⁵), nella sua articolazione per livelli di governo, sostiene a favore di questo importante servizio pubblico. I Conti Pubblici Territoriali consentono di delineare specifici modelli di comportamento caratterizzanti le diverse realtà regionali, modelli dai quali è possibile cogliere, oltre all'attuale grado di decentramento per il SII, anche la funzionalità e l'efficienza del relativo servizio attraverso specifici indicatori di struttura.

Dal mosaico di informazioni contenute in questo capitolo, il primo tassello sul quale è utile soffermarsi è la spesa totale media sostenuta per questo settore dal SPA, negli anni 2000-2002 e 2007-2009 (cfr. Figura 5.1). Nel primo periodo di riferimento, il dato di spesa registrato in Veneto è pari a 82,71 euro pro capite, rispetto ad un valore di 143,54 euro pro capite rilevato nel periodo successivo. Si tratta di un incremento sostanzialmente condiviso anche dalle altre realtà regionali che, nonostante la diversa incidenza del soggetto sostenitore della spesa, hanno adottato una politica fondata sulla contrazione dei trasferimenti da PA e sul sempre più marcato coinvolgimento dei SPL.

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

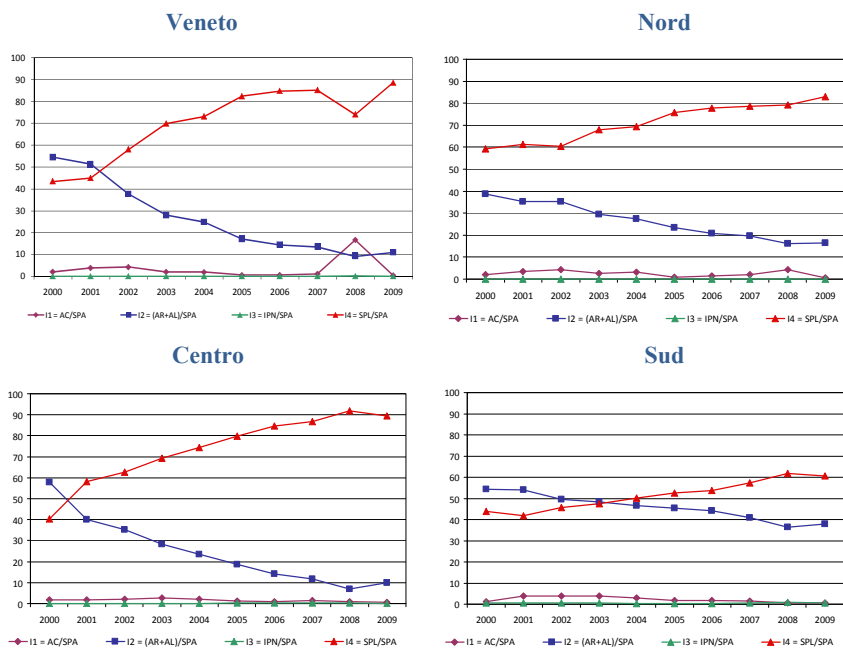


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

¹⁵ Settore Pubblico Allargato: Amministrazione Centrale; Amministrazione Regionale; Amministrazione Locale; Imprese Pubbliche Nazionali; Imprese Pubbliche Locali.

Scorporando il dato di spesa appena analizzato per i diversi comparti che compongono il Settore Pubblico Allargato (cfr. Figura 5.2), è possibile ricavare un'informazione importante sul grado di decentramento per il SII.

Figura 5.2 - Indicatori di decentramento per il Servizio Idrico Integrato (anni 2000-2009; valori percentuali)¹⁶



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Osservando la ripartizione percentuale della spesa sostenuta da ciascun livello di governo dal 2000 al 2009, emerge come in Veneto l'incidenza dei SPL sia più che raddoppiata, passando da un valore percentuale di 43,4 nel 2000 a un valore di 88,7 per cento nel 2009. A questo esponenziale incremento è corrisposta, nel medesimo periodo, la speculare

¹⁶ 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.

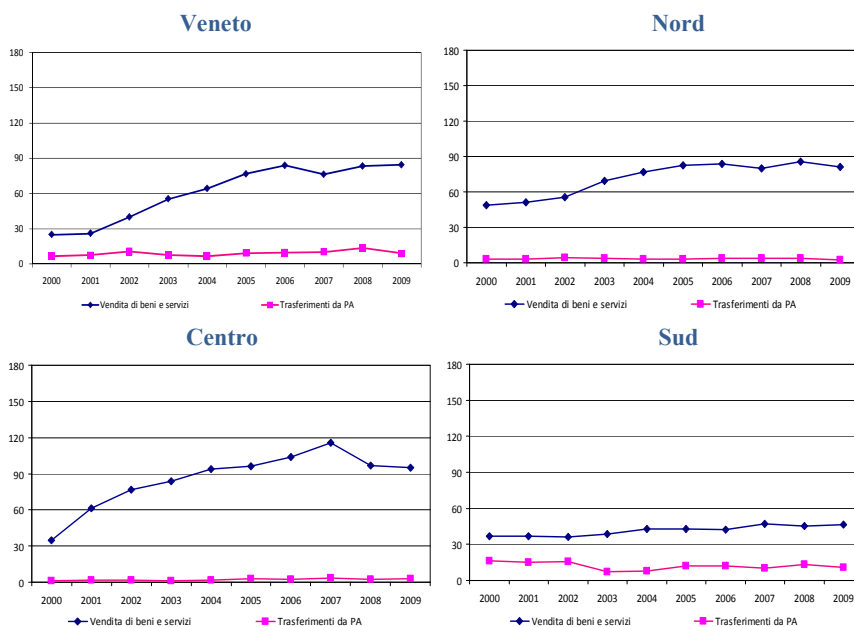
diminuzione della percentuale di spesa relativa al comparto AR e AL, che è infatti scesa di 43,6 punti percentuali. Nonostante questa diminuzione, il sostegno della Regione Veneto per la realizzazione degli interventi programmati dai Gestori e dalle Autorità d'Ambito non è mancata, permettendo così la realizzazione di opere migliorative del SII, oltre al mantenimento di valori tariffari relativamente bassi. Dal 2000 al 2009 è invece rimasta pressoché invariata la spesa sostenuta dall'AC, che ha raggiunto, solo nel 2008, il 16,7 per cento della spesa totale, soprattutto a seguito di Trasferimenti statali in conto capitale a imprese private. Dal confronto su scala nazionale, il processo verificatosi in Veneto nell'ultimo decennio, appare simile al decentramento avvenuto nelle Regioni del Centro piuttosto che nelle Regioni del Nord, discostandosi invece nettamente dai valori medi riscontrati nella macroarea del Sud.

Da una comparazione complessiva dei grafici, emerge dunque che il processo di decentramento per il SII si sta affermando in Italia con una notevole discordanza, sia temporale sia di risultato, tra il Sud e il resto d'Italia. Per meglio comprendere il grado di decentramento per il SII, è bene restringere il campo d'analisi al comparto SPL¹⁷. La Figura 5.3 fornisce a tal riguardo un'esaustiva immagine del grado di autonomia finanziaria dei SPL, a partire dalla natura delle rispettive entrate. L'elevato fabbisogno del SII può essere infatti finanziato da contributi pubblici (Trasferimenti dalla PA) o autofinanziato tramite i ricavi da tariffa corrisposta dall'utenza (Vendita di beni e servizi). In Veneto, mentre nel 2000-2001 le entrate derivanti dall'attività di mercato non subiscono particolari modifiche, attestandosi a circa 25 euro procapite, nel periodo successivo le stesse crescono in modo esponenziale, passando da un valore di 25,89 euro pro capite nel 2001 a un valore di 83,90 euro nel 2006. Dal 2006 al 2009, invece, il valore della Vendita di beni e servizi rimane pressoché costante. La dinamica legata all'evoluzione dell'autofinanziamento nei SPL, si contrappone ad una scarsa incidenza dei trasferimenti da PA nel comparto stesso (con un valore medio, nel periodo considerato, di 8,79 euro procapite), dimostrando così che il sistema è sostanzialmente votato all'autosufficienza finanziaria. Il profondo cambiamento che ha investito la composizione economica delle entrate nel comparto SPL, dimostra come la partecipazione negli investimenti del SII si sia spostata verso un livello sempre più decentrato, con un'incidenza minima dei trasferimenti provenienti dall'Amministrazione pubblica. Nonostante questo scarso ammontare di contributi pubblici, gli stessi si

¹⁷ Soggetti Pubblici Locali: Consorzi e forme associative; Aziende e istituzioni; Società partecipate; Enti dipendenti.

dimostrano comunque importanti al fine dell'attuazione degli investimenti previsti, necessari a conseguire il rispetto della normativa di settore. Confrontato con la situazione nazionale, il Veneto ricalca sostanzialmente i valori riportati nelle Regioni del Nord e del Centro, discostandosi invece in modo significativo dall'andamento rilevato nelle Regioni del Sud.

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

Per avere un'immagine esaustiva del SII nel territorio veneto, i dati sull'evoluzione delle spese e delle entrate vanno integrati con i valori dei principali indicatori di struttura, capaci di evidenziare la funzionalità e le caratteristiche tecniche del servizio. Per una corretta lettura degli indicatori, è bene ricordare che il Veneto è una delle regioni italiane più ricche d'acqua. L'abbondanza delle risorse idriche sotterranee, sia da sorgente

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.

nelle aree montane sia da falda nelle aree dell'alta pianura, si aggiunge alla disponibilità di acque di superficie, con laghi e fiumi di rilevanza nazionale e importanti bacini idrografici. Questa elevata disponibilità idrica consente al Veneto di prelevare una significativa quantità d'acqua, attestata per il 2008 a 150,2 mc per abitante (cfr. Figura 5.4).

Sempre in tema di approvvigionamento idrico-potabile, il rapporto tra acqua potabilizzata e acqua prelevata (18,0 per cento) è nettamente inferiore rispetto alla media nazionale (32,2 per cento) e alla media riscontrata nelle Regioni del Centro-Nord (31,7 per cento), confermando la presenza di risorse idriche sotterranee e di buona qualità. In Veneto, infatti, l'acqua distribuita dai circa 860 acquedotti presenti sul territorio e destinata al consumo umano ha origine per il 90 per cento da fonti sotterranee, mentre per il restante 10 per cento da acque superficiali che necessitano dunque di processi di potabilizzazione¹⁹. Di queste, la maggior parte richiede un trattamento fisico e chimico spinto, oltre all'affinazione e alla disinfezione (appartenendo prevalentemente alla categoria A3, come da Tabella 1/A allegato 2, parte terza del D.Lgs.152/2006). Focalizzando l'attenzione sulle singole aree provinciali, è facile prevedere la correlazione tra le caratteristiche idrogeologiche dei territori e l'esiguo valore sopracitato (18,0 per cento).

L'approvvigionamento idrico della provincia di Belluno, ad esempio, è sostenuto quasi esclusivamente da sorgenti, essendo pochissime le captazioni da acque superficiali. In quest'area, costituita da centri abitati per lo più di piccole dimensioni e situati in valli circondate da catene montuose, ogni comune viene servito da uno o più acquedotti, ad eccezione di quelli ubicati nella parte meridionale della provincia in cui le aree pianeggianti sono più estese. Come Belluno anche Treviso, con un territorio prevalentemente collinare e pianeggiante, è ricca di fonti di captazione costituite esclusivamente da acque sotterranee (sorgenti e pozzi). Nel territorio veneziano, invece, l'acqua distribuita proviene per lo più da pozzi di falda profonda, con qualche attingimento da acqua superficiale (fiumi Sile e Adige). Anche per Vicenza l'acqua distribuita proviene esclusivamente da acque sotterranee (sorgenti o pozzi), con una buona qualità chimica e batteriologica di partenza che consente ai gestori di attuare trattamenti di potabilizzazione relativamente semplificati, se

¹⁹ Complesso dei processi di trattamento e di disinfezione occorrenti per conferire alle acque attinte le particolari caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche, richieste dalla loro destinazione. I vari sistemi di sedimentazione, filtrazione e deionizzazione consentono di diminuire la torbidità, di abbattere il contenuto di sali e di alcuni microinquinanti organici; la disinfezione con cloro e derivati, con ipoclorito di sodio, ozono e raggi U.V. inattivano i microrganismi.

non di evitarli. Le fonti di attingimento utilizzate nella provincia di Padova sono pozzi artesiani o freatici, acque superficiali (attinte dai fiumi Bacchiglione, Adige e dal Canale Brentelle) e sotterranee (Villaverla). La caratteristica di questi acquedotti è quella di servire più Comuni o comunque Comuni molto grandi (Padova), con reti necessariamente interconnesse e, in molti casi, alimentate da fonti diverse e anche lontane tra di loro. Diverso è il caso della provincia di Rovigo, in cui l'acqua potabile proviene quasi esclusivamente dalle acque superficiali dei fiumi Po e Adige. L'acqua grezza prelevata viene quindi trattata in 10 centrali di potabilizzazione, che la ridistribuiscono ai Comuni del territorio. Per quanto riguarda l'area veronese, i prelievi sono effettuati alle sorgenti del territorio montano, dalle falde e presso alcune prese che attingono acqua superficiale dal lago di Garda. Particolarità di quest'area è la presenza di un elevato numero di Comuni privi di rete idrica o, comunque, con una connessione molto limitata, concentrati per lo più nell'area meridionale della provincia. In quest'ultimo caso, comunque, le Aziende ULSS (Unità Locali Socio Sanitarie) territorialmente competenti effettuano annualmente un monitoraggio dei pozzi privati. I controlli sono eseguiti dai 'Servizi di Igiene Alimenti e Nutrizione' (SIAN) oltre che, per quanto riguarda le analisi, dall'ARPAV, anche sull'acqua erogata dai pubblici acquedotti. Dai controlli effettuati, le medie delle concentrazioni di nitrati²⁰ misurate nel 2006 nei punti scelti lungo le reti acquedottistiche dei comuni veneti, non superano mai il parametro previsto dal D.Lgs.31/2001. Nonostante questa nota positiva, esistono però dei territori nelle province di Verona, Vicenza e Treviso, nei quali si riscontra un'alta presenza di nitrati. Si tratta di aree a forte antropizzazione e nelle quali l'agricoltura e la zootecnia rivestono un ruolo importante tra le attività economiche. Un altro dato importante, riportato in Figura 5.4, è il valore dell'acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunali pari, per il Veneto, al 70,0 per cento. Si tratta di un dato utile per giudicare l'efficienza della rete di distribuzione d'acqua potabile, che è tanto più elevata quanto più sono contenute le perdite che si verificano dal momento del suo prelievo alla fonte, al momento in cui raggiunge l'utente finale. Solitamente il valore atteso delle perdite idriche per una rete mediamente efficiente (considerando le inevitabili perdite dovute al deterioramento dei materiali e alle imperfezioni intrinseche delle

²⁰ La concimazione sistematica e intensiva dei suoli coltivati (con sostanze chimiche ma anche con fertilizzanti naturali) causa un eccesso di nitrati nel terreno, nelle falde freatiche e negli alimenti (soprattutto frutta e verdura). Attraverso le acque di falda e i cibi, i nitrati giungono anche all'organismo umano, dove viene trasformato in altri composti (nitriti, nitrosamine). Tali composti sono nocivi per la salute umana.

strutture), è valutato tra il 10 e il 15 per cento. Quasi tutti i valori riscontrati nei Comuni veneti sono superiori al 25 per cento, con l'eccezione di alcuni Enti locali più virtuosi (come il Comune di Montecchio Maggiore con un 8,5 per cento) che negli ultimi anni hanno investito molto per migliorare la qualità delle condotte e aumentare il controllo su tutta la rete. Si tratta tuttavia di una situazione che rispecchia una criticità diffusa su tutto il territorio nazionale per il quale, nel 2008, il rapporto tra acqua erogata e acqua immessa nelle reti di distribuzione comunali è pari al 67,9 per cento (60,3 per cento nel Sud e 71,9 per cento nel Centro-Nord). A incidere negativamente sul valore dell'indicatore "acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunali", concorrono diverse cause, quali: le perdite delle condotte; i furti e i prelievi abusivi dalla rete; l'esistenza di grandi quantità non misurate e destinate ad usi pubblici; gli sfiori di serbatoi qualora l'acqua disponibile ne superi la capacità di contenimento. Va segnalato inoltre che per questo indicatore, che rientra tra gli Obiettivi di servizio del QSN 2007-2013, è stato auspicato un aumento della rispettiva percentuale, per raggiungere, entro il 2013, un valore del 75 per cento.

Per un'analisi esaustiva dei restanti indicatori di struttura riportati in Figura 5.4, è bene premettere che il carico generato²¹ rappresenta il principale criterio per la determinazione dei requisiti sia di collettamento che di trattamento delle acque reflue urbane a cui gli agglomerati²² sono sottoposti. È altresì utile premettere che la Direttiva 91/271/CEE prevede che solo gli agglomerati al di sopra dei 2000 Abitanti Equivalenti (AE)²³ siano provvisti di rete fognaria, con l'obiettivo generale di raggiungere una percentuale di collettamento a fognatura del carico generato pari al 95 per cento (requisito che definisce la conformità dell'agglomerato).

Quest'introduzione è premessa importante per comprendere il valore dell'indicatore denominato "Abitanti equivalenti effettivi urbani, serviti da

²¹ Carico generato: carico organico biodegradabile dell'agglomerato. È espresso in abitanti equivalenti [un abitante equivalente rappresenta il carico organico biodegradabile avente una richiesta biochimica di ossigeno a 5 giorni (BOD5) di 60 grammi di ossigeno al giorno] e consiste nelle acque reflue urbane che devono essere collettate, o altrimenti convogliate ai sensi della Direttiva.

²² La Direttiva 91/271/CEE definisce "agglomerato" l'area in cui la popolazione e/o le attività economiche sono sufficientemente concentrate da rendere tecnicamente ed economicamente possibile la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane a un impianto di trattamento o a un punto di scarico finale, tenendo anche conto dei benefici ambientali conseguibili.

²³ L'Abitante Equivalente (AE) è definito all'art. 74 comma 1 lett. a) del D.Lgs.152/2006 come "carico organico biodegradabile avente una richiesta di ossigeno a 5 giorni (BOD5) pari a 60 grammi di ossigeno al giorno".

impianti di depurazione che effettuano trattamento almeno secondario”, che pone a confronto il carico effettivamente trattato²⁴ negli impianti di depurazione, con il carico servito²⁵ e quindi connesso a sistemi di collettamento. Per il Veneto questo indicatore registra, nel 2008, un valore del 51,1 per cento rispetto a un 56,5 per cento a livello nazionale (53,1 per cento nel Sud e 58,4 per cento nel Centro-Nord). Considerando il carico servito, dei 223 agglomerati al di sopra dei 2000 AE, 62 si possono considerare “conformi” ai sensi della Direttiva sopracitata, 82 sebbene “non conformi” presentano comunque un buon grado di collettamento (tra l’80 per cento e il 95 per cento), 60 registrano una percentuale di reflui allacciati tra il 60 per cento e l’80 per cento, mentre solo 19 presentano un livello di copertura delle reti al di sotto del 60 per cento. Analizzando invece il carico generato, nel 2008 in Veneto sono stati censiti complessivamente 726 agglomerati, di questi, anche se la maggior parte (503) sono di piccole dimensioni (al di sotto dei 2000 AE), oltre il 97 per cento del carico generato negli agglomerati (considerando anche la componente industriale) si colloca nelle classi al di sopra dei 2000 AE. Considerando la loro distribuzione negli ATO del Veneto, l’ambito territoriale col maggior numero di agglomerati è l’Alto Veneto che essendo però caratterizzato da un territorio quasi interamente montano, registra un carico generato modesto. Gli ambiti con il maggior contributo di AE sono invece la Valle del Chiampo, il Bacchiglione, il Veneto Orientale, il Veronese e la Laguna di Venezia (basti pensare ad esempio all’incidenza del distretto conciaro della Valle del Chiampo o alla zona del petrolchimico di Porto Marghera). Escludendo il carico delle acque reflue industriali (trattate separatamente), del carico generato totale, il 55 per cento è prodotto da popolazione residente, il 16 per cento da popolazione fluttuante, mentre il restante 29 per cento da carichi di origine produttiva veicolati in pubblica fognatura. Focalizzando invece l’attenzione sul carico trattato, è bene precisare che nel 2007 in ambito regionale sono stati censiti 524 impianti di depurazione con trattamento almeno secondario. Di questi, oltre il 50 per cento ha dimensioni inferiori ai 2000 AE, ai quali corrisponde però una potenzialità nominale totale molto esigua (circa il 2 per cento del totale). Per contro, i 17 impianti di elevata potenzialità presenti in Veneto (oltre i 100.000 AE) garantiscono da soli più del 60 per cento della capacità depurativa totale della regione. Si tratta di una situazione che rispecchia non solo le caratteristiche

²⁴ Carico trattato: carico totale organico biodegradabile, espresso in abitanti equivalenti, connesso a sistemi di collettamento e che raggiunge l’impianto di trattamento.

²⁵ Carico servito: carico totale organico biodegradabile, espresso in abitanti equivalenti, generato all’interno dell’agglomerato e connesso a sistemi di collettamento.

geografiche del territorio (sia le aree montane sia quelle completamente pianeggianti favoriscono il ricorso a centri di depurazione di piccole-medie dimensioni), ma anche le dinamiche economico-produttive che lo contraddistinguono (presenza di importanti distretti industriali). Se si guarda poi alla percentuale di popolazione con depurazione completa²⁶ delle acque reflue convogliate nella rete fognaria, la tabella sottostante mostra come il Veneto registri un valore del 47,2 per cento, rispetto a una media nazionale del 49,8 per cento (50,6 per cento nel Sud e 49,3 per cento nel Centro-Nord). La capacità di depurazione dei reflui urbani, comunque, non dipende soltanto dalla capacità di raccogliere e convogliare gli scarichi verso un depuratore, ma anche dall'efficienza del trattamento stesso. A tal riguardo, tutti gli impianti con potenzialità maggiore di 2.000 AE, attivi in Veneto nel corso del 2008, risultano conformi ai requisiti di trattamento stabiliti dalla Direttiva 91/271/CEE²⁷. Questo dato evidenzia come i sistemi di depurazione presenti in Veneto garantiscano un efficace abbattimento del carico organico in ingresso, nonostante il notevole apporto di acque parassite in rete fognaria.

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

		Veneto	Sud	Centro-Nord	Italia
Approvvigionamento idrico-potabile	Acqua potabilizzata (mc per abitante)	27,1	50,4	48,4	49,1
	Acqua prelevata (mc per abitante)	150,2	151,7	152,5	152,2
	Acqua potabilizzata/acqua prelevata (%)	18,0	33,2	31,7	32,2
Indicatori Obiettivi di Servizio	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (%)	70,0	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 (%)	51,1	53,1	58,4	56,5
Fognatura - Popolazione con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria (%)		47,2	50,6	49,3	49,8

Fonte: ISTAT-SIA

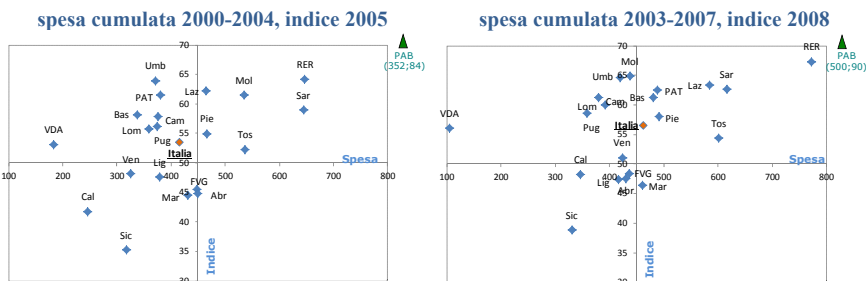
Un'interessante chiave di lettura è rappresentata anche dalla relazione tra la spesa del Settore Pubblico Allargato per il SII e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione. Le due figure successive rappresentano, per ciascuna regione, l'evoluzione nel tempo di queste due

²⁶ Depurazione completa: tutte le acque reflue convogliate attraverso la rete fognaria confluiscono in uno o più impianti di depurazione.

²⁷ Fonte: "Rapporto sugli Indicatori Ambientali del Veneto", edizione 2008, Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione Ambientale del Veneto.

variabili, facendo una distinzione tra spesa corrente e spesa in conto capitale. Entrambi i grafici evidenziano come le regioni posizionate nel quadrante in alto a sinistra, si dimostrino le più virtuose, con un'alta percentuale di popolazione equivalente urbana servita da depurazione e una limitata spesa cumulata procapite. Focalizzando l'attenzione sulla spesa corrente (cfr. Figura 5.5), nel periodo 2000-2004 il Veneto presenta una spesa cumulata pari a 326,10 euro pro capite, con una percentuale di popolazione equivalente urbana servita da depurazione pari al 48,1 per cento nel 2005. Nonostante questi valori dimostrino un leggero scostamento rispetto alla media nazionale (che registra una spesa di 483,61 euro pro capite e un indice del 53,5 per cento), nel confronto con il periodo successivo (2003-2007), la nostra regione registra segni di miglioramento, raggiungendo un indice del 51,1 per cento nel 2008 a fronte di un lieve aumento della spesa (423,54 euro procapite).

Figura 5.5 - Relazione tra la spesa corrente per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione²⁸ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



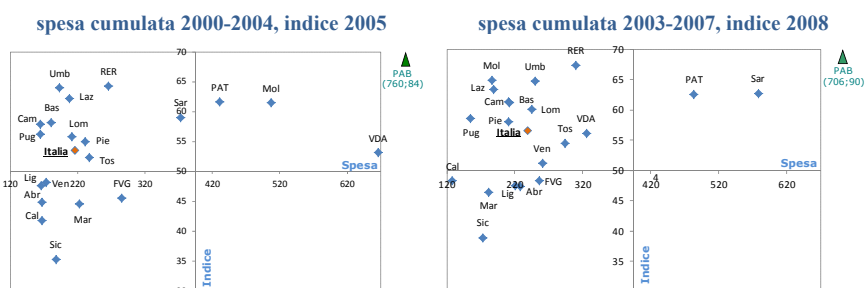
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'andamento rispecchia anche un miglioramento a livello nazionale, con una Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione pari al 56,5 per cento nel 2008, a fronte di una spesa di 562,29 euro pro capite. Dall'analisi dei bilanci degli enti gestori, tra le componenti di maggior impatto sull'evoluzione del dato di spesa corrente in Veneto si collocano le voci relative ai costi per l'acquisto di beni e servizi e ai costi per il personale. L'aumento dei costi per beni e servizi è determinato soprattutto dall'incremento delle spese di manutenzione ordinaria, in seguito ad un ampliamento del numero degli impianti. L'aumento del costo per il personale, correlato ad un'estensione dell'organico presso gli enti gestori,

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

è invece la diretta conseguenza della messa a regime del SII che, in seguito all'adozione di modalità dirette di gestione da parte dei rispettivi enti, ha comportato una riduzione dei canoni delle convenzioni comunali per il servizio idrico. La dimensione dell'organico va comunque letta anche alla luce dell'estensione dei compiti previsti dalla normativa vigente, quali la necessità di far fronte ad un ingente numero di interventi infrastrutturali e l'esigenza di assoggettare l'intera procedura di allaccio ad obblighi e procedure autorizzative. Attività queste che richiamano l'esigenza di ricorrere a spese in conto capitale, giustificando così l'andamento della relativa spesa cumulata, come evidenziato nella Figura 5.6. Per il Veneto nel periodo 2003-2007 l'importo della spesa cumulata in conto capitale si è attestato a 260,56 euro pro capite, rispetto ad un valore di 173,79 euro pro capite nel periodo precedente (2000-2004).

Figura 5.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione²⁹ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



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

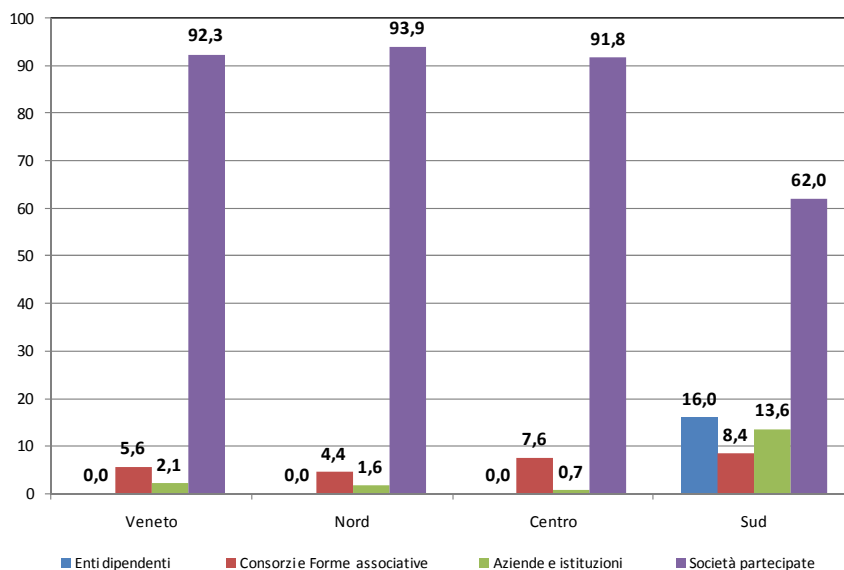
L'incremento è giustificato dalla realizzazione di investimenti per il completamento dell'assetto logistico e operativo delle opere destinate al SII. Interventi volti non solo all'adeguamento, al ripristino di normali funzionalità degli impianti e alla loro manutenzione straordinaria, ma anche alla sostituzione e al potenziamento delle reti idriche. Gran parte degli interventi previsti nei piani di investimento riguarda la sostituzione di condotte e allacciamenti obsoleti al fine di migliorare la qualità e l'efficienza del servizio. Particolare attenzione è riservata anche al servizio fognario, sia attraverso l'estensione dello stesso in zone che ne sono sprovviste, sia con il convogliamento dei liquami presso impianti centralizzati. Tali interventi hanno come fine la dismissione dei piccoli impianti, oggi particolarmente diffusi sul territorio veneto per ragioni

²⁹ Cfr. nota alla Figura 5.5.

orografiche, che sono causa, rispetto alle altre regioni, di consistenti costi di gestione. Prendendo infine come elemento di confronto il dato nazionale, in Italia la spesa cumulata in conto capitale è passata da un valore di 216,29 euro pro capite nel periodo 2000-2004 a un valore di 239,06 euro pro capite nel periodo successivo (2003-2007).

La Figura 5.7 è utile per comprendere la rilevanza dei SPL operanti nel settore a partire dalla spesa totale da loro sostenuta.

Figura 5.7 - Spesa totale per il Servizio Idrico Integrato dei SPL per categoria di enti (media 2000-2009; valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nel periodo 2000-2009, tra i SPL sono le Società partecipate a contribuire per il 92,3 per cento alla spesa media totale. Esigua appare di conseguenza la quota di spesa sostenuta, nel medesimo periodo, dalle categorie Consorzi e forme associative (5,6 per cento) e Aziende e istituzioni (2,1 per cento). I risultati ottenuti da quest'analisi mostrano una regione in cui l'affidamento della gestione del SII non si discosta molto da quello operato nelle macro-aree del Nord e del Centro. Diversa appare invece la situazione nelle regioni del Sud, nelle quali ad una minore spesa sostenuta da Società partecipate (62,0 per cento), corrisponde una maggiore incidenza delle altre due categorie sopracitate (Consorzi e forme associative 8,4 per cento, Aziende e istituzioni 13,6 per cento), oltre alla presenza di Enti dipendenti che contribuiscono alla spesa totale per il 16,0 per cento.

Le percentuali di spesa evidenziate sono correlate anche al numero degli enti attivi nella regione e illustrati, nella loro evoluzione numerica dal 2000 al 2009, in Figura 5.8.

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	7	8	8	8	8	8	8	8	8
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi costituiti e/o partecipati da province e/o comuni	6	6	6	6	5	5	5	4	4	4
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	1	1	1	1						
Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	16	19	21	25	28	29	32	33	31	31
Totale complessivo			30	34	37	41	42	43	46	46	44	44

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'analisi della evoluzione consente di comprendere l'attuale stato di attuazione della riforma che ha investito l'intero settore e che si manifesta, in Veneto, con l'affidamento del SII al gestore definitivo da parte di ciascuna delle 8 AATO regionali. L'affidamento è avvenuto, nella maggior parte dei casi, nei confronti di un unico gestore mediante procedura *in house*, avvalendosi di società a capitale pubblico già attive sul territorio o di società create da fusione dei precedenti gestori. Questa modalità di affidamento ha permesso di mantenere la gestione del servizio sotto la guida dei Comuni che, grazie alle quote di partecipazione, sono i proprietari delle rispettive società di gestione. A quest'ultime, rientranti nel sottotipo Società di capitali a partecipazione sub-regionale per la gestione dei pubblici servizi, è quindi affidato il compito di gestire il servizio di acquedotto, fognatura e depurazione, sotto la guida delle rispettive Autorità d'Ambito che vigilano sull'erogazione del servizio e sulla determinazione delle tariffe. Dei 31 enti rientranti nella categoria Società di capitali a partecipazione sub-regionale, oltre ai soggetti a cui le AATO hanno affidato la gestione del servizio, rientrano anche gli enti a capitale interamente pubblico competenti nella gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, messe a disposizione dei rispettivi gestori. Dal 2004 in questo raggruppamento rientra anche la società per azioni denominata Centro Veneto Servizi, in seguito alla sua

trasformazione da azienda speciale a società di capitali. Con riferimento ad un più esteso ambito territoriale, in Veneto è censita una sola società di capitali a partecipazione regionale denominata Veneto Acque SpA, alla quale è affidata, tra le altre, la realizzazione delle opere previste dal 'Modello Strutturale degli Acquedotti del Veneto'. Inoltre, accanto agli ATO, sono attualmente presenti in Veneto 'forme associative di livello sub-regionale', rappresentate da consorzi partecipati da Comuni.

Guardando infine alla tendenza futura, è bene notare come la riduzione del numero di SPL negli ultimi due anni censiti, sia lo specchio di una riorganizzazione del SII, tesa al superamento della frammentazione gestionale e finalizzata all'attuazione delle sinergie che un simile accorpamento è in grado di favorire.

6. I principali gestori del servizio nella Regione

Come si evince dalla Figura 6.1, l'incidenza percentuale della spesa sostenuta dai cinque principali gestori sul totale degli interventi afferenti il Servizio Idrico Integrato nella Regione Veneto è significativamente cresciuta, passando dal 21,2 per cento del 2000 al 55 per cento del 2009.

La sempre maggior rilevanza assunta dai SPL nel settore del SII, impone di focalizzare l'attenzione sulle peculiarità che caratterizzano i principali gestori operanti nel territorio regionale: Bim Gestione Servizi Pubblici SpA; Acque del Chiampo SpA; Centro Veneto Servizi SpA; Energia Territorio Risorse Ambientali-Etra SpA; Acque Veronesi Scarl

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
BIM Gestione Servizi Pubblici SpA				5,00	5,72	8,18	10,74	8,54	7,99	5,80
Acque del Chiampo SpA	7,17	5,54	6,93	5,68	4,82	5,27	5,76	6,89	8,87	5,93
Centro Veneto Servizi SpA					8,82	9,25	10,18	9,65	8,39	8,72
ETRA SpA - Energia Territorio Risorse Ambientali							28,33	25,94	25,78	26,01
Acque Veronesi Scarl							0,13	5,96	12,65	15,57
Totale	7,17	5,54	6,93	10,68	19,36	22,69	55,14	56,99	63,68	62,02
Percentuale sul totale Servizio Idrico Integrato	21,2%	14,6%	13,9%	12,5%	20,4%	19,2%	43,0%	48,4%	51,9%	55,0%

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Bim Gestione Servizi Pubblici SpA è una Società per Azioni di proprietà pubblica con sede legale a Belluno. Partecipano al capitale sociale dell'Ente, attualmente pari a 2.010.000 euro, i 67 Comuni della Provincia di Belluno appartenenti al Bacino imbrifero montano del Piave. Bim Gestione Servizi Pubblici SpA è stata costituita con atto di trasformazione e contestuale scissione, datato 16 dicembre 2002, del Consorzio Azienda Bim Piave Belluno. Il Consorzio Azienda gestiva direttamente il servizio pubblico locale di distribuzione del gas naturale nel territorio dei Comuni soci. In seguito alla successiva cessione alla controllata Bimetano Servizi Srl (ora Energie Comuni Srl) del ramo 'vendita gas naturale', dal 1° gennaio 2003, Bim Gestione Servizi Pubblici SpA si è configurata quale gestore, in affidamento diretto, del servizio di distribuzione del gas naturale. L'attività di vendita del gas naturale è stata in seguito conferita (1° gennaio 2007) a Ascotrade SpA (Gruppo Asco Holding). Inoltre, dal 1° gennaio 2004, l'ente ha ottenuto, grazie alle sue caratteristiche, l'affidamento diretto del SII, ad opera dell'Autorità d'Ambito Alto Veneto, presso 65 dei 66 Comuni appartenenti al rispettivo ATO.

Attualmente la gestione del SII costituisce, per l'Ente, la principale attività, alla quale si affiancano, oltre alla già citata gestione del Servizio di distribuzione del gas naturale, molteplici compiti, quali: la gestione di

microcentrali idroelettriche, la manutenzione di impianti termici, l'erogazione di gas di petrolio liquefatto a mezzo rete, la gestione di reti di teleriscaldamento e lo sviluppo, tramite la società controllata Energie Comuni Srl, di progetti nel settore delle energie rinnovabili. Traducendo queste attività in cifre, Bim Gestione Servizi Pubblici SpA, al fine di soddisfare le esigenze di 130 mila clienti, gestisce ad oggi: 447 sorgenti, 3.100 km di reti acquedottistiche, 1.350 km di reti fognarie, 521 serbatoi, 356 impianti di depurazione delle acque reflue, ai quali si aggiungono le circa 2.000 nuove opere programmate per i prossimi 25 anni.

Tra le attività realizzate dalla società rientrano anche le prestazioni fornite dalla stessa a favore delle imprese controllate o collegate, che sono specchio degli inevitabili rapporti che un'architettura a rete sottende. Con la controllata Energie Comuni Srl, ad esempio, mentre Bim Gestione Servizi Pubblici SpA fornisce prestazioni di servizi generali e specifici, con regolazione a prezzi di mercato, l'ente riceve, dalla controllata, attività di supporto e consulenza nel settore idroelettrico. La collegata Società Informatica Territoriale Srl fornisce invece servizi cartografici e prestazioni relative alla sicurezza nei cantieri. I rapporti con la società correlata Bim Belluno Infrastrutture SpA riguardano principalmente la concessione dell'utilizzo delle reti di gas metano per cui Bim Gestione Servizi Pubblici SpA sostiene un canone annuo pari, per il 2009, a 3.105.464 euro. Anche nei confronti del Consorzio Comuni Bim Piave Belluno la società presta, all'ente correlato, servizi di natura generale e tecnica.

Per dar attuazione a questa molteplicità di compiti, Bim Gestione Servizi Pubblici SpA si avvale di un organico composto da 187 addetti, compresi i lavoratori con contratto di somministrazione a tempo determinato, ripartiti nelle seguenti categorie: 2 dirigenti, 53 impiegati tecnici, 70 impiegati amministrativi, 61 operai e una unità di personale in distacco. Il contratto di lavoro applicato è, per il personale, il CCNL Settore Gas-Acqua, mentre, per i dirigenti, il CCNL Dirigenti Imprese Servizi Pubblici Locali (Confservizi-Cispel).

Dall'analisi dei principali dati economici, al 31 dicembre 2009, emerge che il totale dell'attivo dello Stato patrimoniale pari a 85,4 milioni di euro, ha subito un incremento del 15 per cento rispetto al 2008. I ricavi delle vendite e delle prestazioni sono pari a 34,9 milioni di euro con un incremento del 6,9 per cento rispetto all'esercizio precedente. Pertanto il fatturato medio per dipendente è pari a 186,8 migliaia di euro.

Acque del Chiampo SpA è una società per azioni a capitale interamente pubblico con sede ad Arzignano in provincia di Vicenza. La società è stata costituita nel 2000, a seguito della trasformazione del Consorzio FIC

(Fognatura Industriale Civile), con il compito di gestire inizialmente il Servizio Idrico Integrato in 7 Comuni dei 13 appartenenti all'ATO Valle del Chiampo, secondo il modello cosiddetto. *in house*. Dal 1° gennaio 2009 Acque del Chiampo SpA ha modificato il suo assetto societario in seguito all'affermata necessità, da parte della rispettiva AATO, di individuare un gestore unico, come previsto dalla nuova disciplina di cui al D.Lgs.152/06. La sollecitata integrazione delle gestioni esistenti, al fine di consentire l'affidamento del servizio a un unico gestore, ha dunque favorito l'integrazione tra Acque del Chiampo SpA e MBS Montecchio Brendola Servizi SpA di Montecchio Maggiore, tramite un'operazione di scissione societaria con conferimento del ramo d'azienda del SII di MBS ad Acque del Chiampo. Nonostante l'auspicata richiesta di individuare un unico gestore, non si è ancora conclusa la fusione tra Acque del Chiampo e Medio Chiampo di Montebello Vicentino, gestore del servizio in 3 Comuni della Valle. Attualmente quindi Acque del Chiampo SpA gestisce il SII in 10 dei 13 Comuni afferenti al corrispondente ATO.

L'accorpamento sinora realizzato ha comunque permesso di fornire ai cittadini un servizio sempre più all'avanguardia, riducendo i costi globali di gestione degli impianti.

Acque del Chiampo SpA si occupa in modo centralizzato e a 360 gradi dei servizi di acquedotto, fognatura, depurazione e smaltimento fanghi in discarica. Nel 2009, ben 94.767 abitanti serviti da acquedotto civile hanno usufruito dell'acqua potabile distribuita attraverso 835 km di rete acquedottistica. Nello stesso anno gli impianti di depurazione hanno trattato circa 5,5 milioni di mc di acque reflue civili servendo 35.693 clienti attraverso 585 km di reti fognarie. Tra le principali attività legate al Servizio Idrico Integrato rientra comunque la gestione degli impianti di depurazione di reflui non solo civili, ma soprattutto industriali (depuratore di Arzignano, Montecchio Maggiore e Lonigo). Impianti in grado di trattare ben 18.600.000 mc di reflui all'anno e con una potenzialità totale di oltre 1.600.000 abitanti equivalenti. La peculiarità di questo ATO è infatti rappresentata dalle cifre che lo contraddistinguono: con i suoi 267,07 km² di superficie è il più piccolo d'Italia, ma, al contempo, gestisce le risorse idriche del distretto conciarario più grande d'Europa. In un territorio così ristretto si contano, infatti, 816 aziende di piccole e medie dimensioni che producono reflui industriali a elevato carico inquinante per la depurazione.

La particolare pratica conciararia sviluppatasi nel territorio conta inoltre, tra gli scarti, non solo sali, residui organici, solfuri e cloruri, ma anche cromo trivalente: un metallo che, se ossidato a elevate temperature, genera composti nei quali esso assume forma tossica e cancerogena. Ecco dunque

che uno dei compiti di Acque del Chiampo SpA è proprio quello di affrontare e risolvere l'importante questione della depurazione dei residui industriali, che risulta fondamentale non solo per la compatibilità ambientale, ma anche per la sostenibilità dello sviluppo economico del distretto. Consapevole di questa criticità, Acque del Chiampo SpA ha cercato d'intervenire coniugando ricerca e innovazione con investimenti in sperimentazioni finalizzate a ridurre del 50 per cento il cromo e i solfati presenti nello scarico dell'impianto di depurazione.

Per conoscere, infine, tutte le "cifre" che contraddistinguono la società, è bene analizzare alcuni suoi parametri dimensionali. Sulla base dei valori riportati in bilancio d'esercizio 2009, il totale dell'attivo dello Stato patrimoniale ammonta a 101,6 milioni di euro, con un decremento del 5 per cento rispetto al 2008. Su tale andamento hanno inciso la riduzione dei crediti per l'incasso del credito IVA e di parte dei contributi della Regione del Veneto, oltre alla riduzione del credito verso la Società Medio Chiampo. I ricavi delle vendite e delle prestazioni, che corrispondono all'importo netto del volume d'affari, ammontano a 37,4 milioni di euro, con un incremento dello 0,4 per cento rispetto all'anno precedente. Il numero di dipendenti è di 173 unità (di cui 3 dirigenti, 82 impiegati e 88 operai) con un fatturato medio per dipendente di 222,4 migliaia di euro. Sulla base della riclassificazione dello Stato patrimoniale con il criterio finanziario, il capitale circolante netto, determinato dalla differenza tra l'attivo e il passivo corrente, ammonta a 947,8 migliaia di euro, evidenziando un buon equilibrio a breve termine della Società. I crescenti fabbisogni finanziari determinati dagli investimenti pianificati, sono stati principalmente supportati dall'autofinanziamento, oltre che da finanziamenti a medio/lungo termine.

Centro Veneto Servizi SpA è una Società per Azioni a capitale interamente pubblico, ha sede legale a Monselice (PD) ed è di proprietà di 59 Comuni che appartengono all'Ambito Ottimale Bacchiglione.

È sorta nel 1993 come Azienda Speciale Consorziale in seguito alla fusione di tre Consorzi acquedottistici, le cui origini risalgono agli anni Trenta: il Consorzio Acquedotto dell'Adige, con sede in Monselice, comprendente 11 Comuni; l'Acquedotto Consorziale Conselvano-Roncajette, con sede in Conselve, comprendente 17 Comuni; il Consorzio intercomunale per l'approvvigionamento idrico dei Comuni della Bassa Padovana, con sede in Este, comprendente 22 Comuni. A partire dal 1 luglio 2003, l'Azienda Speciale, in recepimento dell'art.115 del D.Lgs.267/2000, è stata trasformata in Società per Azioni.

Centro Veneto Servizi SpA. gestisce i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione in tutte le loro fasi, occupandosi dunque dell'attingimento dell'acqua grezza, della potabilizzazione, della distribuzione e del conseguente trattamento delle acque reflue. Attualmente la Società gestisce il SII in 59 Comuni della provincia di Padova e Vicenza comprendenti un territorio di 1.200 km², per un totale di 93.348 utenze acquedottistiche e 58.310 utenze fognarie, per complessivi 240.000 abitanti serviti. Centro Veneto Servizi gestisce inoltre 3 centrali di potabilizzazione in Adige (Vescovana, Piacenza d'Adige, Anguillara Veneta), l'opera di presa di Carmignano di Brenta, la centrale di potabilizzazione dei laghetti di Baone, la Sorgente SITA di Arquà Petrarca, il pozzo di Valle S. Giorgio, i pozzi di Almisano in Comune di Lonigo, oltre a 4.400 km di reti idriche. Sono di competenza della società anche 950 km di reti fognarie e 48 impianti di depurazione (oltre a 14 impianti minori).

Per quanto riguarda i dati finanziari, in base al bilancio dell'esercizio 2009, il totale dell'attivo dello Stato patrimoniale, pari a 337,8 milioni di euro, ha subito un incremento del 3,1 per cento. Il fatturato, pari a 40,2 milioni di euro, ha visto un incremento del 3,5 per cento rispetto all'anno precedente, mentre il numero di addetti si è attestato a 154 unità (di cui 2 dirigenti, 6 quadri, 43 impiegati e 103 operai), con un fatturato medio per dipendente di 261 migliaia di euro. In merito ai proventi tariffari della Società, in seguito all'aumento del 6,18 per cento disposto dall'Autorità d'Ambito, i ricavi da vendita di acqua sono passati da 19,4 a 20,8 milioni di euro, con una variazione in più del 7,4 per cento rispetto al 2008. Nel 2009 il consumo di acqua è stato di 17.824.765 mc, rispetto a un consumo di 17.390.251 mc nel 2008, con un aumento pari dunque al 2,5 per cento rispetto al 2008. I ricavi da canoni di fognatura e depurazione sono invece passati da 9,61 a 9,65 milioni di euro. Le utenze fognarie sono passate da 76.509 a 81.659.

Se si considera la cultura sulla quale la Società ha posto le sue basi, questa è legata all'implementazione di attività rispettose dell'ambiente e promotrici del risparmio energetico. Presso l'impianto di depurazione di Conselve, ad esempio, sono utilizzati biocombustibili prodotti dal trattamento di sostanze organiche provenienti dal territorio. Il biogas prodotto dal predetto processo serve per alimentare cogeneratori per la produzione di energia elettrica necessaria al funzionamento dell'impianto. È infatti obiettivo aziendale ridurre il ricorso a combustibili fossili con un più largo utilizzo di biocombustibili. Altra importante iniziativa amica dell'ambiente è quella relativa al sistema di raccolta e trattamento dei reflui prodotti dalle utenze non ancora servite dalla pubblica fognatura, il cui servizio è già stato attivato nella quasi totalità del territorio. Con

questa attività la Società contribuisce all'eliminazione degli sversamenti di liquami sui corpi idrici e sui terreni, assicurando il corretto trattamento degli stessi presso gli impianti di depurazione aziendali.

Tra le strategie aziendali rientra anche l'impegno di Centro Veneto Servizi a migliorare costantemente i servizi resi all'utenza. Negli ultimi anni ha svolto una consistente attività diretta alla sostituzione delle condotte e degli allacciamenti ammalorati, che ha contribuito a ridurre le perdite di rete, che sono passate dal 35 per cento nel 2001 al 29,4 per cento nel 2009. Con l'obiettivo ultimo di estendere sia la rete fognaria in zone che ne sono attualmente sprovviste, sia la rete idrica risanandola nei punti deficitari, tra gli investimenti già attuati o programmati dalla Società rientrano anche interventi di acquedotto, fognatura e depurazione. Altro obiettivo di Centro Veneto Servizi è la riduzione del numero degli impianti di depurazione, attraverso l'eliminazione di quelli sottodimensionati od obsoleti, al fine di concentrare i reflui provenienti da più aree verso impianti centralizzati.

Sulle dinamiche di gestione della società e sulle rispettive scelte strategiche incidono anche le decisioni adottate dai soggetti che interagiscono con l'Ente, evidenziando così l'estrema importanza che va posta nella cura dei rispettivi rapporti. Ne costituisce un esempio l'aggiornamento del Piano d'Ambito 2007-2026 da parte dell'Assemblea d'Ambito che, tra i suoi obiettivi, prevede il miglioramento della qualità dell'acqua erogata nel territorio di competenza di Centro Veneto Servizi, attraverso la fornitura di acqua equivalente a quella di sorgente. Obiettivo che risulta a sua volta collegato alla realizzazione dell'adduttrice di Veneto Acque, lungo la costruenda Valdastico Sud. Opera che per Centro Veneto Servizi consentirà la dismissione dell'attingimento di acqua dal fiume Adige, con il conseguente risparmio di costi derivanti dal mancato trattamento dell'acqua da fiume. Oltre all'impegno assunto da enti che rientrano nella fitta maglia di rapporti di Centro Veneto Servizi, anche la normativa di settore influenza considerevolmente le scelte adottate dalla Società. Centro Veneto Servizi è stata infatti riconosciuta, ai sensi dell'art.113 del D.Lgs.267/2000, quale soggetto gestore del SII, secondo la procedura *in house*. La recente normativa di cui al D.L.135/2009, convertito in L.166/2009, ha però introdotto importanti novità in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica, prevedendo la scadenza delle concessioni in essere al 31 dicembre 2011. Di fronte a questa disposizione normativa, la scelta strategica di Centro Veneto Servizi è tesa alla conservazione dell'affidamento della gestione *in house*, abbracciando la possibilità offerta dal legislatore di mantenere la concessione salvo cessione di almeno il 40 per cento del capitale sociale attraverso procedure competitive ad evidenza pubblica.

Non mancano, infine, per Centro Veneto Servizi continui legami con altri rappresentanti di società *in house* (Acque Veronesi Scarl, Azienda Gardesana Servizi SpA, Alto Vicentino Servizi SpA, Acque Vicentine SpA, Etra SpA e Alto Trevigiano Servizi Srl), con i quali sono state avviate dal 2008 comuni attività per il conseguimento di sinergie volte, ad esempio, ad acquisti in comune, allo smaltimento dei fanghi, al contenimento dei costi energetici, o alla creazione di un ufficio gare e un ufficio legale comune.

Energia Territorio Risorse Ambientali – ETRA SpA. si può considerare una tra le più grandi società di gestione del territorio veneto, con ben 26 euro pro capite di spesa totale sostenuta nel 2009. Etra SpA. è una *multiutility* a totale proprietà pubblica, soggetta dunque alla direzione e al coordinamento dei 75 Comuni attualmente soci e appartenenti alle Province di Padova, Vicenza e Treviso. La società, con sede legale a Bassano del Grappa (VI), è nata il 1° gennaio 2006 dall'aggregazione dei gestori del SII attivi nell'ATO del Brenta (Altopiano Servizi Srl SeTa SpA., Brenta Servizi SpA). Il 22 novembre del 2007, per adeguarsi alle nuove normative sulle Società Pubbliche, Etra ha dato vita a un regime dualistico di governo della società, che suddivide la responsabilità dell'azienda tra due organi: il Consiglio di Gestione, che si occupa della gestione operativa dell'azienda, e il Consiglio di Sorveglianza, formato da rappresentanti delle Amministrazioni Comunali, con il compito di definire le linee di azione, di approvare *budget* e bilanci e di controllare l'operato dei tecnici. Tale cambiamento ha inoltre comportato per Etra l'affidamento *in house* del SII.

Etra SpA assolve compiti di gestione del SII e di Gestione dei Rifiuti Urbani nel bacino del fiume Brenta, che si estende dall'Altopiano di Asiago ai Colli Euganei, comprendendo l'area del Bassanese, l'alta padovana e la cintura urbana di Padova. La società eroga servizi ai cittadini di 80 Comuni, raggiungendo un bacino d'utenza che conta più di 500.000 abitanti e che si estende per una superficie di circa 2.062 km².

Considerando le attività legate al SII, Etra ha servito nel 2007 quasi 234.000 utenze, immettendo in rete circa 78 milioni di mc d'acqua potabile, di cui 15 milioni circa sono stati venduti ad altri Enti gestori. Nel medesimo periodo Etra ha anche acquistato da altri Enti gestori quasi 850.000 mc d'acqua. Per una buona gestione delle reti di acquedotto e fognatura, la società ha scelto di suddividere il territorio in tre aree principali, per garantire ovunque un adeguato presidio e tempi di risposta rapidi in caso di emergenze. La rete di acquedotto si sviluppa per una lunghezza complessiva di oltre 5.200 km. L'elevata qualità dell'acqua immessa è

inoltre garantita da rigorosi controlli, effettuati sia dai laboratori interni che esterni, sia dagli organi di controllo pubblici competenti. Per quanto concerne le acque reflue, queste sono raccolte da una rete fognaria che si estende per una lunghezza complessiva di quasi 2.200 km. Le acque reflue sono quindi depurate in 42 impianti di depurazione che utilizzano trattamenti fisici e biologici. Presso alcuni di essi sono presenti anche sistemi di cogenerazione per la produzione di energia che utilizzano la digestione anaerobica dei fanghi di depurazione. Con lo scopo di offrire il servizio di depurazione anche ad abitazioni e industrie non allacciate alla rete fognaria, alcuni impianti di depurazione sono dotati di sezioni specifiche per il trattamento dei reflui extra-fognari. Ogni anno sono infatti trattati più di 100.000 mc di reflui extra-fognari, riducendo notevolmente l'immissione di sostanze inquinanti nell'ambiente. Rimanendo in tema di attività svolte da Etra SpA, nonostante la gestione del SII, unita all'organizzazione e allo svolgimento del servizio di asporto rifiuti per conto dei Comuni, rappresenti l'attività *core business* della società, essa è anche impegnata in altri servizi. Tra questi rientrano le offerte di Global Service proposte ai Comuni per la gestione di servizi legati alle diverse realtà territoriali (illuminazione pubblica; servizi cimiteriali; manutenzione strade, ecc.), e le attività di assistenza e consulenza alle aziende.

L'insieme degli impegni assunti da Etra SpA sono supportati da una cultura aziendale orientata al rispetto dell'ambiente, alla responsabilità sociale d'impresa e alla soddisfazione del cliente. L'erogazione dei servizi da parte della società è accompagnata e sostenuta anche da un forte impegno della Direzione nella comunicazione agli utenti. Per raggiungere questo obiettivo, Etra utilizza molteplici strumenti quali Sportelli multifunzionali (presso i quali è possibile trovare risposta a ogni richiesta sui servizi di acquedotto, fognatura e asporto rifiuti) e Sportelli telefonici. Non mancano, inoltre, campagne informative per i clienti e attività nelle scuole al fine di favorire, anche tra i più giovani, la promozione di uno sviluppo locale ambientalmente e socialmente sostenibile.

Per quanto concerne invece i rapporti tra Etra SpA e gli altri *stakeholder* presenti sul territorio, ogni eventuale rapporto commerciale avviene sulla base di contratti o convenzioni regolati da normali condizioni di mercato. In particolare, la Società intrattiene rapporti di natura commerciale con gli Enti locali soci in relazione alle attività di gestione idrica (depurazione reflui, somministrazione d'acqua) e ambientale (raccolta e smaltimento dei rifiuti) da questi affidate *in house*. La Società intrattiene anche rapporti commerciali con le controllate SAIT Srl e Sintesi Srl, nonché con le collegate ASI Srl, Etra Energia Srl, Pro.net Srl, Noveimpianti Srl. e Novenergia Srl.

Focalizzando l'attenzione sui principali valori di natura contabile, il bilancio consolidato dell'esercizio 2009 evidenzia un valore della produzione migliorato del 2,6 per cento rispetto all'esercizio precedente, superando i 161.5 milioni di euro. L'incremento dei costi della produzione è stato invece del 4,4 per cento a seguito, soprattutto, degli accantonamenti deliberati da Etra SpA. La differenza tra valore e costi della produzione risulta in calo di circa 2 milioni di euro. In termini numerici il personale in forza al 31 dicembre 2009 è pari a 651 unità, rispetto alle 634 al termine dell'esercizio precedente. Il costo medio cresce del 3,4 per cento arrivando a 44.781 euro mentre rimane stabile l'indicatore sul valore della produzione per dipendente pari a 248.181 euro. L'incidenza dei costi del personale sul totale dei costi della produzione è invece in aumento raggiungendo, nel 2009, il 18,4 per cento. Come nel 2008, anche nell'esercizio considerato si conferma il *trend* di crescita del Valore della produzione e del Margine operativo lordo. Si evidenzia infine un ulteriore incremento dei ricavi generati dallo sviluppo delle attività nelle principali aree di *business* e il positivo impatto dovuto alla riduzione generalizzata dei tassi di interesse. Queste note positive non devono comunque indurre ad immaginare una prospettiva futura per la Società esente da rischi e preoccupazioni. Per Etra SpA la principale criticità è rappresentata dal rischio normativo che si concretizza nell'imprevedibile evoluzione del contesto regolatorio in grado di influenzarne considerevolmente gli aspetti gestionali e organizzativi. Etra SpA dovrà dunque essere preparata a prendere decisioni in grado di assicurare una prospettiva futura stabile e non condizionata dai continui cambiamenti legislativi.

Acque Veronesi Scarl è una società consortile a capitale interamente pubblico alla quale ha aderito la quasi totalità dei Comuni dell'Area gestionale Veronese facenti capo all'ATO Veronese. Area costituita da 77 dei 97 Comuni della Provincia di Verona.

La Società è nata il 27 gennaio del 2006 per iniziativa dei Comuni e delle precedenti società di gestione, allo scopo di superare la frammentazione esistente e ottenere quindi l'affidamento, in via diretta, della gestione del SII. Dal 1 marzo 2007 la Società ha così iniziato a gestire tale servizio inizialmente in 40 Comuni, subentrando ad Acque Vive Srl, AGSM Verona SpA, Camvo SpA, Cisiag SpA e Cogefo Srl, oltre ad alcune gestioni comunali (c.d. in economia). Questo ha permesso ad Acque Veronesi di riunire in un'unica impresa pubblica l'esperienza dei precedenti gestori, potendo quindi contare sulla professionalità, l'esperienza e il *know how* apportate dalle risorse umane attualmente

impiegate. La scelta di costituire un'unica società di gestione è stata funzionale al raggiungimento di elevati *standard* di qualità del servizio offerto, resi possibili anche grazie ad investimenti in nuovi impianti e tecnologie, così come previsto dal Piano d'ambito approvato nel 2005 dall'AATO Veronese.

Attualmente Acque Veronesi è impegnata a gestire il SII in ben 71 Comuni della Provincia di Verona, servendo un totale di oltre 730.000 abitanti attraverso 4.500 km di acquedotto, 2.500 km di fognatura e 1.500 impianti (comprendenti pozzi, serbatoi, impianti di sollevamento e depuratori). Per una valutazione in cifre della portata del servizio offerto, nel 2009 Acque Veronesi ha immesso nelle proprie reti un totale di 98,9 milioni di mc d'acqua potabile. Gli impianti di potabilizzazione hanno invece trattato oltre 20 milioni di mc d'acqua rispetto ai 17,7 milioni del 2008, con un incremento del 14,1 per cento. Sempre nel 2009 gli impianti di depurazione hanno trattato circa 65,7 milioni di mc di acque reflue con un carico pari a circa 627.000 AE effettivi. Altra peculiarità di Acque Veronesi è la gestione di numerosi impianti di sollevamento, operando in un territorio, fatta eccezione per il distretto montano, prevalentemente pianeggiante. Per gestire questa mole di attività, la società ha scelto di far eseguire numerose videoispezioni al fine di verificare le problematiche di rete e pianificare successivi interventi mirati.

Prendendo invece in considerazione alcuni dati societari di natura contabile, l'esercizio 2009 è stato caratterizzato da un aumento del 54,1 per cento degli impieghi, passando da 64,1 milioni di euro nel 2008 a 98,8 milioni di euro nel 2009. Incremento determinato soprattutto dalla forte spinta agli investimenti, raddoppiati rispetto al 2008 e quantificati in circa 30,3 milioni di euro.

I ricavi delle vendite e delle prestazioni, attestati nel 2009 a 72,6 milioni di euro, hanno segnato un incremento del 9,5 per cento portando il valore aggiunto a circa 37 milioni di euro, grazie all'aumento di volumi, tariffe e altri ricavi. Se si considera il personale in servizio presso Acque Veronesi, gli addetti al 31 dicembre 2009 sono 271 (di cui 9 dirigenti, 17 quadri, 172 impiegati e 73 operai), a fronte dei 283 approvati dall'AATO, con un fatturato medio per dipendente pari a 267,9 mila di euro.

Al fine di ottimizzare l'organizzazione della società e la conseguente efficienza del servizio offerto, Acque Veronesi ha suddiviso la gestione dello stesso sulla base delle caratteristiche geomorfologiche del territorio, creando così tre distretti operativi denominati "montano", "pedemontano" e "pianura". Sempre in tema di scelte operative strategiche la società è impegnata, assieme alle principali società di gestione del SII del Veneto, nella realizzazione di congiunte attività di approvvigionamento, sulla base

di un accordo siglato in Regione nel 2008. Tale scelta si pone la finalità di creare sinergie per ottimizzare i costi di gestione e curare in comune parti di attività cooperando nella ricerca di forniture e servizi. Attualmente questa collaborazione interessa ben 343 Comuni del Veneto e circa 2.500.000 abitanti.

Sempre in tema di scelte strategiche, ad oggi è attesa l'adesione alla compagine societaria da parte di altri 6 Comuni dell'Area Veronese dell'Ambito. Scelta che non dovrebbe comunque comportare sostanziali modifiche all'assetto gestionale di Acque Veronesi, considerato che quest'ultima ha ormai raggiunto una forma organizzativa a regime, avendo gestito nel 2009 ben 71 dei 77 comuni del proprio ATO.

7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

Per la salvaguardia dell'acqua, la Regione Veneto, attraverso il Piano di Tutela delle Acque, individua gli strumenti per la protezione e la conservazione della risorsa idrica. Il Piano, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 107/2009, disciplina gli interventi volti a garantire il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale, di cui agli artt.76 e 77 e per specifica destinazione di cui all'art.79 e seguenti del D.Lgs.152/2006, oltre alle misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico.

Considerando gli obiettivi di qualità ambientale, per i corpi idrici significativi superficiali e sotterranei, entro il 22 dicembre 2015, il Codice dell'Ambiente stabilisce che sia mantenuto o raggiunto l'obiettivo di qualità corrispondente allo stato 'buono' o, ove esistente, che sia mantenuto lo stato di qualità 'elevato'. Per i corpi idrici a specifica destinazione, esso prevede invece che siano raggiunti o mantenuti gli obiettivi di qualità fissati per i diversi utilizzi dalle normative speciali (Allegato 2 Parte III del D.Lgs.152/2006). In deroga a queste disposizioni, il 'Piano di Tutela delle Acque' definisce obiettivi ambientali meno rigorosi, qualora ricorrano particolari condizioni opportunamente documentate ed elencate nel Piano stesso e legate soprattutto a ripercussioni dell'impatto antropico o a specifiche condizioni naturali. Nei corsi d'acqua superficiali, ad esempio, solo per il sistema idrografico dell'area centrale del territorio veneto (Acquetta-Togna-Fratta-Gorzone), pesantemente compromesso da pressioni industriali, è stato fissato come obiettivo il livello 'sufficiente', avviando, nel contempo, azioni di risanamento attraverso l'Accordo di Programma Quadro – Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche siglato nel 2002 e l'Accordo Integrativo per la tutela delle risorse idriche del bacino del Fratta-Gorzone siglato nel 2005. Altra deroga è applicata per due laghi della Provincia di Treviso (Lago e Santa Maria) per cause ascrivibili, in questo caso, a condizioni naturali piuttosto che antropiche.

Sempre nell'ottica di salvaguardia ambientale, il D.Lgs.152/2006 prevede il raggiungimento, entro il 20 novembre 2021, dell'obiettivo di eliminare le sostanze pericolose prioritarie (PP) negli scarichi, nei rilasci da fonte diffusa e nelle perdite. In quest'ambito è utile citare il 'Progetto I.S.PER.I.A' deliberato dalla Giunta Regionale nel 2004 e finalizzato all'identificazione delle sostanze pericolose immesse nell'ambiente idrico veneto.

Altra scadenza è individuata dal Piano di tutela delle Acque che, tra le misure di tutela qualitativa, cita il 31 dicembre 2014 quale termine

affinché gli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti inferiore a 2.000, siano provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane. Per le acque reflue industriali, invece, i rispettivi scarichi devono rispettare il Piano di tutela delle Acque che ne indica i valori-limite di emissione, attualmente ripresi dal D.Lgs.152/2006, ma che potrebbero essere modificati, laddove necessario, in funzione del perseguimento degli obiettivi di qualità. Nel territorio regionale un impulso decisivo alla realizzazione dei sistemi fognario-depurativi si è avuto nel 1989, con l'approvazione del Piano Regionale di Risanamento delle Acque (PRRA). Il Piano suddivide il territorio regionale in ambiti, individuando all'interno degli stessi degli schemi principali, al fine di centralizzare il trattamento presso impianti di depurazione di medio-alta potenzialità idonei ad assicurare adeguati trattamenti e a garantire la salvaguardia dei corpi idrici ricettori. Proprio sulla base di questa pianificazione regionale, i soggetti Gestori si sono impegnati nella realizzazione degli impianti e delle dorsali principali di raccolta fognaria, contribuendo al miglioramento qualitativo sia dei corpi idrici superficiali che delle falde. Sempre in tema di sviluppo di sistemi fognari, la pianificazione regionale è altresì tesa al raggiungimento della separazione delle reti in: 'reti bianche', destinate alla raccolta e collettamento delle acque meteoriche non inquinate, e 'reti nere', destinate alla raccolta, collettamento e invio al trattamento delle acque reflue urbane. Obiettivo importante che consentirebbe di risolvere sia il problema degli sfiori che recapitano in corpo idrico parte del carico inquinante senza alcun trattamento preliminare, sia il problema dei sovraccarichi negli impianti di depurazione che ne peggiorano la qualità depurativa. Attualmente questa separazione è realizzata per tutte le reti fognarie di nuova realizzazione e per gli ampliamenti delle reti esistenti, mentre trova oggettive difficoltà di attuazione nei centri urbanizzati.

Ogni intervento di risanamento e prevenzione dall'inquinamento dei corpi idrici, siano essi acque correnti, laghi, acque sotterranee, acque di transizione e mare, non può poi non considerare le pressioni cosiddette "diffuse". Ecco allora che il Piano di tutela delle Acque interviene anche, con norme specifiche, nella gestione delle acque di pioggia e delle acque reflue di dilavamento.

Rimanendo in tema di obiettivi qualitativi, le autorità competenti, al fine del raggiungimento degli stessi, tengono anche in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici (conformemente alla Direttiva 2000/60/CE), prendendo soprattutto a riferimento il principio del 'chi inquina paga'. Si provvede dunque all'attuazione di politiche dei prezzi dell'acqua idonee ad incentivare gli utenti ad usare le risorse idriche in modo efficiente, tenendo comunque in considerazione le

ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero dei suddetti costi. Anche le azioni di educazione ambientale e di divulgazione costituiscono una componente fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale delle acque, che sono legati sia alle variabili strutturali del sistema, sia a un uso corretto, da parte della popolazione e del mondo produttivo, delle risorse idriche e del territorio in genere. A tal fine la Regione del Veneto, soprattutto attraverso l'ARPAV e Veneto Agricoltura, si è fatta promotrice di percorsi formativi (programmi integrati di formazione, assistenza tecnica, servizi informativi) mirati a incidere sulle dinamiche culturali-comportamentali, quali forme di incentivazione per una tutela qualitativa e quantitativa dell'acqua. Tra i meccanismi d'incentivazione rientra anche la predisposizione di sanzioni amministrative e penali, adottate come deterrente al mancato rispetto della normativa vigente.

Per conseguire gli obiettivi di sostenibilità ecologica dei corsi d'acqua, i requisiti di qualità ambientale sopraesposti non possono essere disgiunti da quelli di quantità. A tal fine, il D.Lgs.152/2006, pur non prevedendo espressamente aspetti quantitativi, richiama la pianificazione del bilancio idrico, stabilendo all'art.95 che "la tutela quantitativa della risorsa concorre al raggiungimento degli obiettivi di qualità, attraverso una pianificazione delle utilizzazioni delle acque, volta ad evitare ripercussioni sulla qualità delle stesse e a consentire un consumo idrico sostenibile". Dal Codice dell'Ambiente si desume che gli obiettivi quantitativi, da perseguire attraverso i Piani di Tutela, sono il raggiungimento dell'equilibrio del bilancio idrico³⁰ e l'osservanza delle condizioni di Deflusso Minimo Vitale (DMV)³¹ nell'ambito della rete idrografica superficiale. Si tratta di obiettivi che, anche in virtù della frequente interconnessione tra acque superficiali e acque sotterranee, risultano tra loro collegati, concorrendo al raggiungimento della tutela quali-quantitativa del sistema idrico che, a sua volta, contribuisce a migliorare la qualità ambientale, così come definito negli Obiettivi di servizio del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Per il SII gli indicatori degli Obiettivi di Servizio sono:

- l'efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano' (S.10);

³⁰ Il bilancio idrico è espresso dall'equazione di continuità dei volumi entranti, uscenti e accumulati nel bacino superficiale e idrogeologico.

³¹ Per Deflusso Minimo Vitale si intende quel quantitativo di acqua rilasciata da una qualsiasi opera di captazione sull'asta di un lago, fiume, torrente, o qualsiasi corso d'acqua, in grado di garantirne la naturale integrità ecologica, con particolare riferimento alla tutela della vita acquatica.

- la 'quota di popolazione equivalente servita da depurazione' (S.11).

Questo strumento di politica regionale, pensato per incidere direttamente sulle Regioni del Sud, ma esplicativo anche per tutto il territorio nazionale, fissa come *target* 2013 di aumentare la percentuale dell'indicatore S.10 al 75 per cento e dell'indicatore Dettaglio S.11 al 70 per cento. Dai dati Istat risulta che nel 2008 il Veneto presentava un'efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano pari al 70 per cento e una quota di popolazione equivalente servita da depurazione pari al 51,1 per cento.

In vista di un miglioramento continuo del SII, la Regione del Veneto è impegnata nella realizzazione di una molteplicità di azioni, sia strutturali sia non strutturali, volte in particolare alla riduzione dei prelievi e delle perdite idriche, alla razionalizzazione delle reti (tramite l'interconnessione di acquedotti) e degli impianti (tramite l'estensione del servizio di depurazione), all'estensione della rete di monitoraggio e telecontrollo. Finalità che appaiono conformi alle priorità elencate dalle AATO, nei rispettivi Piani d'Ambito, e articolate su tre classi di intervento:

- efficacia del servizio (interventi necessari per raggiungere i livelli di servizio nei settori di acquedotto, fognatura e depurazione);
- efficienza del servizio (interventi di razionalizzazione della gestione consistenti nell'adeguamento tecnologico);
- funzionalità degli impianti (rinnovi e manutenzioni straordinarie).

Al fine di coordinare le azioni nei diversi ATO, la rispettiva pianificazione regionale, oltre ad avvalersi del Piano di Tutela delle Acque e del Piano Regionale di Risanamento delle Acque, ricorre al 'Modello strutturale degli acquedotti del Veneto' (MO.S.A.V.). Lo strumento è stato adottato dalla Giunta Regionale con deliberazione n.1688 del 2000, con il fine ultimo di garantire ai cittadini piena e sicura disponibilità di acqua potabile, oltre al suo riutilizzo dopo l'uso. Obiettivo prioritario del Modello è anzitutto la rimozione degli inconvenienti causati dall'eccessiva frammentazione delle strutture acquedottistiche, mediante l'accorpamento massiccio dei piccoli e medi acquedotti. Altro obiettivo previsto è un sistema acquedottistico veneto di tipo reticolare, attraverso l'interconnessione delle grandi e medie condotte di adduzione esistenti, capace di eliminare sia i rischi funzionali delle condotte sia quelli di fallanze delle fonti. Finalità orientate alla riduzione delle fonti di approvvigionamento e delle perdite in rete, con un risparmio non inferiore al 15 per cento rispetto alle risorse idropotabili impegnate. Finalità

importante dell'intervento è anche l'approvvigionamento con acqua di buona qualità nelle aree della Regione dove il prelievo avviene attualmente dalle acque dell'Adige e del Po, con le conseguenti criticità qualitative e quantitative che ne derivano. Per il raggiungimento degli obiettivi citati, dal punto di vista operativo con il MO.S.A.V. sono individuati tre grandi schemi idrici tra loro interconnessi:

- lo 'Schema Acquedottistico del Veneto centrale' (SAVEC);
- il segmento 'Acquedotto del Garda';
- il segmento 'Acquedotto pedemontano'.

Per quanto riguarda lo stato attuale degli interventi, nonostante siano emerse necessità di miglioramento al progetto iniziale, l'esecuzione delle opere relative allo 'Schema Acquedottistico del Veneto centrale' risulta relativamente avanzata, con l'imminente completamento del primo anello di condotte.

Altro importante intervento regionale finalizzato, in tal caso, a raggiungere gli obiettivi di settore nello specifico contesto veneziano, è il Progetto Integrato Fusina (P.I.F.). Questo piano strategico, approvato in attuazione del Piano per la prevenzione dell'inquinamento ed il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella laguna di Venezia – Piano Direttore 2000, prevede il collettamento mediante rete fognaria delle tipologie di reflui indicate nel progetto, oltre alla depurazione e al riuso dell'acqua depurata.

Le disposizioni regionali in tema di SII non si limitano a questi strumenti di pianificazione, ma recepiscono anche la recente normativa nazionale che, con la citata L.42/2010, prevede al 27 marzo 2011 (termine attualmente prorogato al 31 dicembre 2011) la soppressione delle AATO. Con questo intervento normativo è assegnata alle Regioni la potestà di attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. A tal fine la Regione Veneto, con la presentazione di un recente disegno di legge, prevede che le funzioni amministrative relative alla programmazione e al controllo del Servizio Idrico Integrato, siano esercitate, per ciascun ATO, da enti di regolazione denominati 'Consigli di bacino', quali forme di cooperazione fra Comuni. Questo disegno di legge prevede anche l'istituzione, a livello regionale, di un'unica autorità denominata 'Coordinamento dei Consigli di bacino', con funzioni di monitoraggio dei livelli di servizio raggiunti, di controllo sul rispetto delle normative e della pianificazione regionale, e di vigilanza sulla corretta determinazione delle tariffe. L'importanza di avere una gestione integrata del SII che non dimentichi di assicurare la partecipazione dei cittadini è garantita, nella proposta di legge sopraccitata, dalla costituzione di 'Comitati consultivi'

composti da utenti/clienti capaci di promuovere un ulteriore controllo sulla qualità dei servizi erogati. Con questa proposta il Veneto vuole recepire la normativa nazionale tutelando non solo i bacini idrografici, ma anche il lavoro di coinvolgimento e responsabilizzazione delle AL, per non disperdere il prezioso patrimonio tecnico/infrastrutturale e culturale diligentemente raggiunto in questi anni.

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

8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione

La Gestione dei Rifiuti Urbani, uno degli aspetti più importanti di tutela dell'ambiente per una società industriale avanzata, costituisce un'attività di pubblico interesse disciplinata dai principi costituzionali e dalle leggi di ordinamento della Repubblica per assicurare la massima protezione dell'ambiente.

Negli ultimi anni tale settore ha subito un'importante fase di trasformazione normativa con l'approvazione del D.Lgs.22/1997 (cosiddetto *Decreto Ronchi*) che ha abrogato la legislazione precedente, introducendo una serie di principi, finalità e disposizioni che hanno innovato completamente l'intero settore, in sintonia con il *VI Programma d'azione per l'ambiente* della Commissione Europea recante gli obiettivi e le priorità ambientali che facevano parte integrante della strategia della Comunità Europea per lo sviluppo sostenibile 2001-2010.

Con l'approvazione della L.R.3/2000 "Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti", in conformità al *Decreto Ronchi*, e l'adozione di numerosi provvedimenti regolamentari, la Regione del Veneto si è impegnata nel disciplinare i vari aspetti della gestione dei rifiuti sia urbani che speciali; si è realizzato di fatto un "Testo Unico" della disciplina regionale, che ha abrogato, nel contempo, le diverse disposizioni normative pre-vigenti.

Il D.Lgs.152/2006, cosiddetto "Testo Unico Ambientale", ha successivamente assunto il ruolo di riferimento per la regolamentazione delle principali attività svolte nel campo dello smaltimento dei rifiuti e attualmente costituisce la principale disciplina. Infatti, il Titolo I della Parte IV, interamente dedicato alla gestione dei rifiuti, ha abrogato integralmente il *Decreto Ronchi*. La normativa comunque è in continua evoluzione, difatti il D.Lgs.4/2008 e il D.Lgs.205/2010 hanno inciso in modo significativo sulla materia.

Al di fuori del Codice restano collocate una serie di discipline speciali, tra cui quelle relative alle discariche (D.Lgs.36/2003, che recepisce la direttiva 1991/31/CE), all'incenerimento dei rifiuti (D.Lgs.133/2005, che recepisce la direttiva 2000/76/CE) e alla gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (D.Lgs.151/2005, che recepisce le direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE).

L'attuale distribuzione delle competenze si ispira, nella sua sostanza, ai principi di sussidiarietà e adeguatezza. All'AC rimane quindi il ruolo di coordinamento, mentre alle Regioni vengono trasferite le più consistenti

responsabilità di pianificazione. Le Regioni, infatti, devono predisporre, adottare e aggiornare i piani di gestione dei rifiuti, entro i quali, tra l'altro, vengono delimitati gli ATO per la Gestione dei Rifiuti Urbani e assimilati³².

Alle Province spettano compiti residuali, seppur di un certo rilievo, tra cui l'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e quelle non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero nel quadro del piano territoriale regionale di coordinamento.

Ai Comuni sono stati attribuiti compiti e funzioni riguardanti l'organizzazione e lo svolgimento del servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani, ma, in applicazione del principio di adeguatezza, si è previsto che questi compiti e funzioni fossero necessariamente esercitati sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) sovra comunali, mediante l'impiego di forme associative e di cooperazione fra gli Enti locali ricadenti nel medesimo ambito. L'art.201 del D.Lgs.152/2006 ha poi stabilito che tali forme di cooperazione si risolvessero nella costituzione di strutture dotate di personalità giuridica, le Autorità d'ambito, partecipate obbligatoriamente dagli Enti locali rientranti in ciascun ambito ottimale delimitato dalla Regione. Peraltro la norma impone di perseguire l'autosufficienza della Gestione dei Rifiuti Urbani in ogni ATO e coerentemente è demandato all'Autorità il compito di organizzare il servizio e di determinare gli obiettivi da perseguire per garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza. Con l'istituzione di un ATO unico coincidente con i territori provinciali dovrebbe essere superato il problema della frammentaria organizzazione della Gestione dei Rifiuti Urbani, anche al fine di conseguire adeguate dimensioni gestionali per il raggiungimento di economie di scala.

Le problematiche connesse alla produzione dei rifiuti hanno assunto, negli ultimi decenni, proporzioni sempre maggiori anche in relazione al miglioramento delle condizioni economiche, al veloce progredire dello sviluppo industriale, all'incremento della popolazione e delle aree urbane. La produzione di rifiuti, infatti, è una variabile direttamente correlata al Prodotto interno lordo, ai consumi delle famiglie e alla presenza turistica (che in Veneto, prima regione turistica italiana con oltre 60 milioni di presenze nel 2009³³, è molto rilevante).

³² Alcuni rifiuti speciali non pericolosi sono simili ai rifiuti urbani, sia per tipologia (carta, plastica, alluminio), sia per quantità: si chiamano per questo rifiuti assimilati agli urbani.

³³ Elaborazioni Regione del Veneto – Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Istat.

Per quanto riguarda le problematiche relative alla gestione del servizio, il territorio veneto presenta un'orografia che rende abbastanza agevole l'organizzazione di efficaci sistemi di raccolta differenziata con diverse metodologie, ma presenta altresì una elevata concentrazione di attività commerciali e artigianali distribuite su tutto il territorio. Inoltre risente del fenomeno dell'afflusso turistico soprattutto a Venezia, Verona e zone circostanti, nelle zone litoranee, termali e del lago di Garda, oltre al pendolarismo soprattutto nelle città di Venezia e Padova anche per la presenza delle Università. Le zone montane, al contrario, presentano un'orografia che rende difficile, soprattutto nel periodo invernale, l'organizzazione di un capillare ed efficace sistema di raccolta differenziata.

9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

In questo capitolo vengono analizzate le entrate e le spese relative alla Gestione dei Rifiuti Urbani, con particolare attenzione ai Soggetti Pubblici Locali, e i principali indicatori di struttura che corrispondono agli Obiettivi di Servizio previsti per le Regioni del Sud³⁴.

Tale settore nel Veneto è stato caratterizzato, negli ultimi anni, da un profondo cambiamento che ha visto coinvolti sia i soggetti gestori che i singoli cittadini. In particolare, i gestori sono stati completamente coinvolti nel processo di trasformazione per quanto riguarda le modalità di gestione del servizio, attraverso scelte orientate a trasformare i rifiuti in risorse, e per quanto riguarda l'adozione di un nuovo modello organizzativo.

Questo nuovo corso ha interessato al contempo anche i cittadini che hanno maturato una maggiore coscienza ecologica e sono diventati parte attiva nel processo: infatti, grazie ai propri comportamenti ecologicamente responsabili, contribuiscono in modo consapevole alla riduzione dei quantitativi dei rifiuti prodotti.

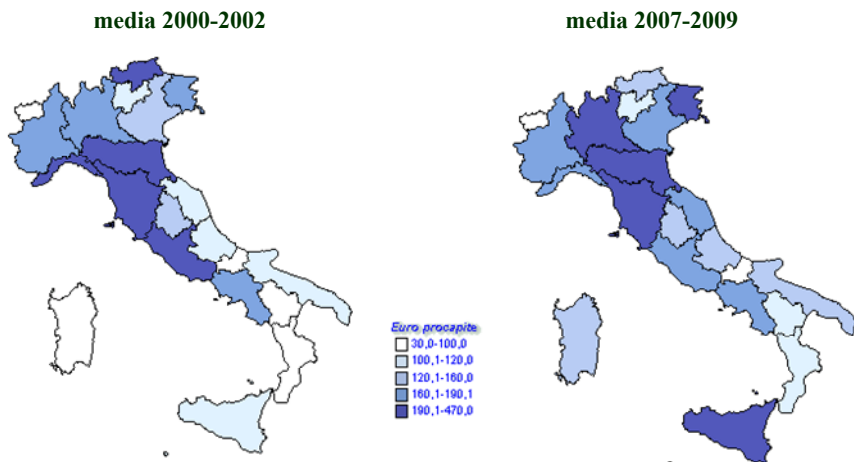
Pertanto il complesso di azioni intraprese da tutti i soggetti coinvolti nel settore permette alla nostra regione di essere all'avanguardia rispetto alle altre realtà regionali italiane.

Attraverso la Figura 9.1 viene esaminata la Spesa totale del Settore Pubblico Allargato in ogni territorio regionale. Dal grafico è possibile quantificare lo sforzo economico sostenuto da tutti gli enti appartenenti alla PA e al settore *extra* PA, sia sotto forma di spesa corrente, per la gestione del servizio, sia sotto forma di spesa in conto capitale, per interventi strutturali, al fine di tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di Gestione dei Rifiuti Urbani.

La Spesa totale pro capite del SPA veneto tra il 2000 e il 2002 è stata in media di 128,30 euro, inferiore rispetto alle Regioni a Statuto Ordinario del Nord. Più elevata risulta la spesa media tra il 2007 e il 2009, pari a 161,26 euro che tuttavia rimane inferiore rispetto alle Regioni ritenute *competitor* della nostra, ovvero più somiglianti in quanto a condizioni economiche, demografiche e sociali come Lombardia (463,96 euro), Emilia-Romagna (244,54 euro), Toscana (197,96 euro) e Piemonte (190,01 euro).

34 È da precisare che, come per il Capitolo 5, i primi due grafici, oltre che quelli relativi alla spesa corrente e in conto capitale, sono relativi al Settore Pubblico Allargato, mentre gli altri si riferiscono ai soli SPL. Inoltre, in questa Parte è compresa anche la spesa sostenuta per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti speciali non assimilati agli urbani in quanto non scorponabile dalla spesa per la Gestione dei Rifiuti Urbani oggetto di analisi.

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



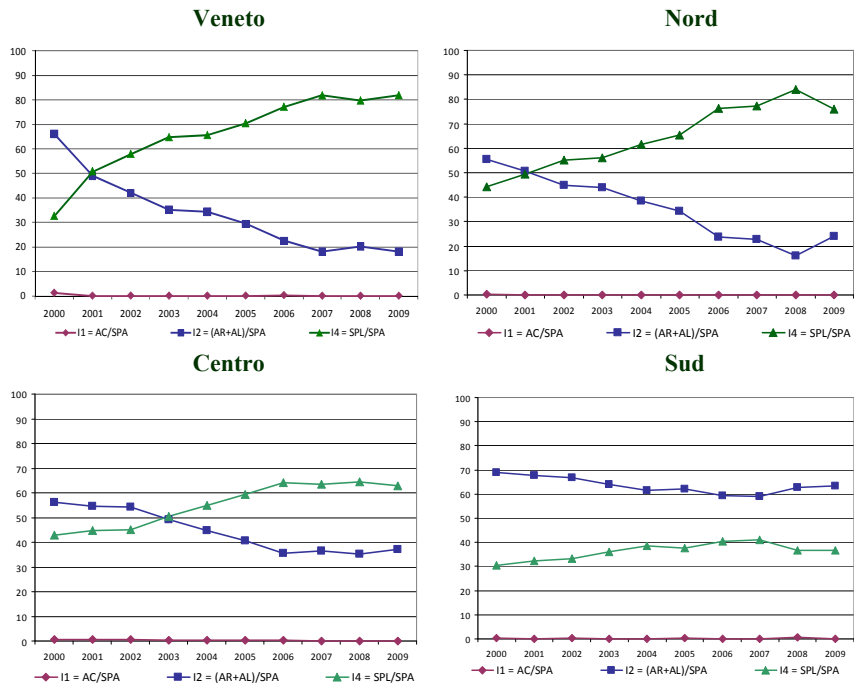
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Da un'analisi più attenta della spesa è possibile evidenziare il decentramento delle funzioni per livelli di governo e quindi studiarne l'evoluzione nel tempo, per comprendere come si sono modificati i loro ruoli e quale sia attualmente la quota di spesa gestita da ciascun livello.

È possibile osservare dalla Figura 9.2 che in Veneto il fenomeno del decentramento delle funzioni dalle AR e dalle AL ai SPL si è notevolmente sviluppato.

Il ruolo assunto dai SPL nella nostra regione è cresciuto negli anni arrivando a gestire nel 2009 una quota di spesa superiore all'80 per cento a discapito delle AR e delle AL la cui spesa si è costantemente ridotta. L'andamento della spesa dei SPL e delle AR+AL è speculare, considerata l'irrelevanza delle spese sostenute dalle AC.

Figura 9.2 - Indicatori di decentramento di funzioni per la Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; valori percentuali)³⁵



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

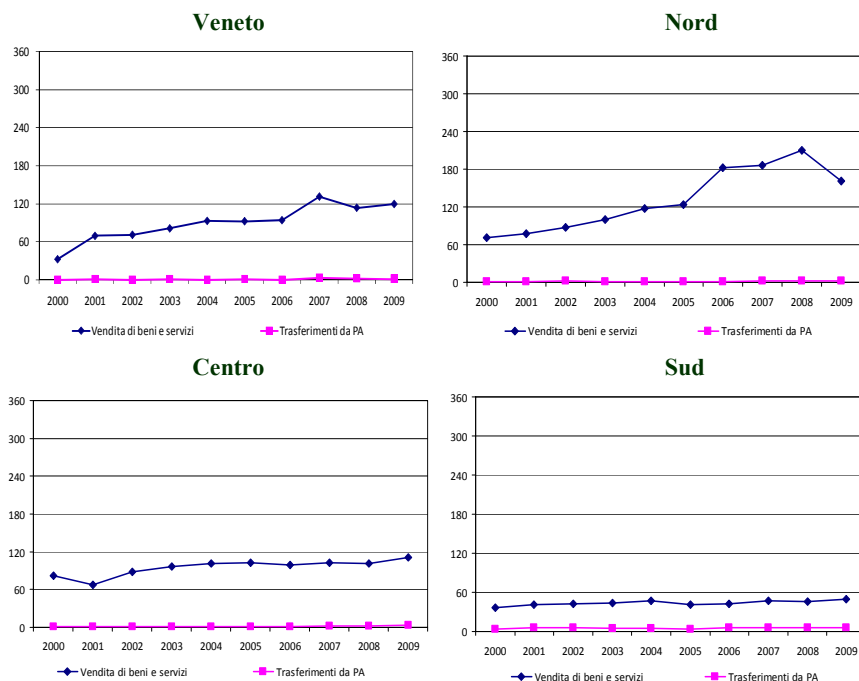
In particolare, le spese realizzate dalle Amministrazioni Pubbliche venete sono passate dal 66,2 per cento del 2000 al 18,1 per cento del 2009. Si tratta più che altro di interventi effettuati dai Comuni, considerando che le uscite della Regione sono essenzialmente relative a trasferimenti che in questo contesto non vengono considerate. Le spese sostenute dai SPL sono, a loro volta, passate da 32,6 per cento a 81,9 per cento, a conferma di un elevato grado di attuazione del decentramento raggiunto. Tale valore, attualmente, è più alto rispetto alle altre aree geografiche attestandosi al 76,0 per cento nel Nord, 62,9 nel Centro e 36,6 per cento nel Sud. Le due curve che indicano la spesa prodotta dalle Amministrazioni territoriali e dai SPL si intersecano in Veneto e al Nord nel 2001, al Centro nel 2003, mentre risultano ancora distanti al Sud dove non è ancora stato portato a termine tale processo.

³⁵ Cfr. nota Figura 5.2.

È evidente, inoltre, la sostanziale assenza di intervento da parte delle AC in tutto il Paese a dimostrazione del processo di attribuzione a livello locale delle funzioni inerenti tale settore.

Un altro aspetto rilevante riguarda il sistema di finanziamento dei SPL. La Figura 9.3, infatti, analizza la natura delle entrate dei SPL e, in particolare, l'evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti erogati dalla PA al fine di cogliere il livello di autofinanziamento raggiunto.

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)³⁶



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In Veneto dal 2000 al 2009 le entrate pro capite derivanti dalla Vendita di beni e servizi hanno assunto una dimensione rilevante passando da 33,00 euro a 119,84 euro con una crescita del 263 per cento. Al contrario i Trasferimenti da PA (Stato, Regione, Enti locali) sono, per tutta la serie storica, irrilevanti passando da 0,31 a 1,87 euro per abitante.

³⁶ Cfr. nota Figura 5.3.

Il peso dell'attività di mercato in Veneto nel 2009 è del 98,5 per cento, in linea con il Nord (98,8 per cento), maggiore rispetto al Centro (96,6 per cento), ma soprattutto rispetto al Sud (90,0 per cento). È quindi riscontrabile un alto livello di autonomia dei SPL veneti proprio in corrispondenza al decentramento di funzioni dalle AL precedentemente analizzato.

Ai dati finanziari sin qui analizzati è bene associare l'esame di alcuni dei più importanti indicatori di struttura al fine di offrire un quadro più esaustivo della GRU.

Per quanto riguarda la raccolta differenziata (RD)³⁷ dei rifiuti urbani, è bene ricordare che il sistema di raccolta, ovvero la modalità con la quale vengono intercettati i rifiuti, costituisce un aspetto determinante per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa perché condiziona la quantità e la qualità dei rifiuti.

Il sistema quindi, per essere efficiente, deve tener conto, oltre che dell'eterogeneità dei materiali, anche dei diversi fattori territoriali, urbanistici e socio economici e della situazione impiantistica.

A tal riguardo il CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) in virtù dell'Accordo Quadro con l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), attraverso 6 Consorzi di filiera, garantisce il ritiro dei rifiuti di imballaggi e corrisponde un corrispettivo economico in funzione della quantità e della qualità dei rifiuti raccolti.

Nel Veneto la GRU si è sviluppata negli anni privilegiando la RD che nel 2008 ha raggiunto il 52,9 per cento, valore maggiore rispetto alla media nazionale ferma al 30,6 (cfr. Figura 9.4) e rispetto al *target* del 40 per cento al 2013 previsto dagli Obiettivi di Servizio per le Regioni del Sud. Il dato veneto è il più elevato nel panorama italiano, dietro solo alle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Il maggiore livello di RD si rileva nella provincia di Treviso con il 70,7 per cento nel 2009: in questo territorio ben 91 comuni su 95 hanno raggiunto una quota superiore al 65 per cento³⁸.

³⁷ La raccolta differenziata è definita dall'art. 183 del D.Lgs.152/2006 e s.m.i. come la raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico.

³⁸ Fonte: "I rifiuti urbani in provincia di Treviso – Anno 2009", ARPAV – Osservatorio Regionale Rifiuti.

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

		Veneto	Sud	Centro-Nord	Italia
Rifiuti urbani prodotti procapite (kg per abitante)		497	496	568	543
Rifiuti urbani trattati in impianti (tonnellate)	Compostaggio	552.670	325.639	2.327.323	2.652.962
	Trattamento Meccanico Biologico	591.833	2.750.101	5.642.320	8.392.421
	Incenerimento	190.323	432.327	3.704.709	4.137.036
	Discarica	534.804	7.862.183	9.254.840	17.117.023
Indicatori Obiettivi di Servizio	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg per abitante)	110,1	381,1	237,4	287,4
	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (%)	22,1	76,8	41,8	53,0
	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	52,9	14,7	38,0	30,6
	Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale (%)	100,0	9,2	42,6	30,7

Fonte: ISPRA

Nel territorio regionale oltre un milione di tonnellate di rifiuti urbani è raccolto in modo differenziato e destinato all'industria del recupero e riciclo. Il riciclaggio è possibile, infatti, solo se i rifiuti vengono raccolti in modo differenziato recuperando il materiale rifiutato e sostituendo così parte delle materie prime nella produzione di nuovi beni di consumo e riducendo i consumi energetici. La RD svolge quindi un ruolo prioritario nella GRU in quanto consente di ridurre le quantità da smaltire condizionando positivamente l'intero sistema di gestione. L'effetto positivo del continuo aumento della raccolta differenziata è accompagnato anche dal contenimento della produzione pro capite regionale di rifiuti urbani. La nostra regione nel 2008 ha avuto una produzione pro capite di 497 kg, quantità più bassa tra le regioni del Centro-Nord e decisamente più contenuta rispetto alla media nazionale pari a 543 kg, nonostante il dato sia calcolato in funzione del livello degli abitanti residenti e non tenga conto dei flussi turistici e dei rifiuti assimilati, ovvero provenienti da utenze non domestiche (commerciali, di servizi, artigianali). A conferma di ciò il valore più elevato a livello provinciale si riscontra nella provincia di Venezia (poco più di 650 kg/ab nel 2008), territorio a elevata vocazione turistica tra il centro storico e le spiagge del litorale, mentre il valore più basso si raggiunge nella provincia di Treviso con un valore costantemente inferiore ai 400 kg/ab grazie alla diffusione consolidata delle raccolte domiciliari. Questo dimostra che la spinta alla differenziazione è fondamentale per controllare l'impatto della produzione dei rifiuti sull'ambiente.

A livello di singole frazioni merceologiche, i rifiuti organici³⁹ rappresentano la parte di rifiuto più consistente; per questo la raccolta separata e il recupero hanno un ruolo strategico nell'ambito della GRU.

Al recupero e al relativo trattamento, d'altronde, non c'è alternativa: è l'unico modo per allontanare tale tipo di rifiuto da altre tipologie di smaltimento non appropriate. La via dell'incenerimento, infatti, non è percorribile poiché peggiora la combustione comportando spreco di energia e quindi costi più elevati. Anche il conferimento in discarica non è opportuno poiché, considerata l'alta putrescibilità del rifiuto in oggetto, comporta la produzione di biogas e di percolato, sostanza in grado di contaminare il terreno e le falde acquifere.

Nel Veneto anche il recupero della frazione organica è ormai una realtà consolidata, da questa infatti, tramite un processo che si chiama compostaggio, si ottiene il *compost* cioè una sostanza capace di modificare e di migliorare le proprietà e le caratteristiche chimiche, fisiche, biologiche e meccaniche del terreno con benefici sulle produzioni a medio e lungo termine. Il *compost* può essere utilizzato in diversi settori quali l'agricoltura in pieno campo, l'orticoltura, il florovivaismo e in altri settori dell'agricoltura specializzata permettendo così di ridurre i fertilizzanti chimici e la quantità di rifiuti da smaltire in discarica. Consistente è la valenza ambientale ed economica del *compost* le cui caratteristiche sono definite dal D.Lgs.217/2006 (normativa sui fertilizzanti, recentemente sostituito dal D.Lgs.75/2010), dove è inserito nella tipologia "ammendanti". La Regione Veneto ha istituito con D.G.R.766/2000 il marchio "Compost Veneto" al fine di sostenere e promuovere il *compost* di elevata qualità prodotto da materiali provenienti da RD e sottoposto a controlli periodici che ne garantiscono le caratteristiche ambientali e agronomiche.

Incaricato della gestione del marchio è l'Osservatorio Regionale per il Compostaggio di ARPAV, che valuta gli impianti verificando le fasi del processo di produzione del *compost* e la qualità del prodotto stesso.

Nella nostra Regione il sistema di recupero della frazione organica è costituito da 18 impianti di compostaggio e digestione anaerobica⁴⁰ di medie e grandi dimensioni e da circa 50 piccoli impianti di trattamento del verde per una potenzialità complessiva di trattamento di circa 1.000.000 t/anno di rifiuti.

³⁹ Il rifiuto organico comprende rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dall'industria alimentare raccolti in modo differenziato.

⁴⁰ La digestione anaerobica è un processo biologico di trasformazione della sostanza organica biodegradabile che avviene in assenza di ossigeno e che porta alla produzione di biogas.

Secondo i dati dell'ISPRA, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, in Veneto la quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione del *compost* di qualità sul totale della frazione di umido raccolta è pari al 100 per cento, rispetto alla media italiana che si attesta sul 30,7 per cento e al *target* fissato al 20 per cento. Questo dato, il più elevato del Paese, evidenzia che la potenzialità impiantistica regionale è più che adeguata a trattare tutto l'organico raccolto. In alcune province (Rovigo, Vicenza, Padova e Verona) gli impianti presenti sono in grado anche di far fronte a carenze di altre province (Belluno e Treviso) nelle quali è prevista un'evoluzione dello scenario impiantistico. Sono infatti in fase di valutazione alcuni progetti, quali l'ampliamento dell'impianto esistente nel trevigiano, la realizzazione di un digestore annesso all'esistente impianto di compostaggio nel bellunese e la realizzazione di un nuovo impianto nel veneziano (nel 2009 l'impianto esistente ha sospeso definitivamente l'attività della linea di compostaggio di qualità).

Gli impianti veneti, oltre a rendere autosufficiente il nostro territorio, ricevono da fuori regione 194.000 tonnellate di rifiuti organici⁴¹, provenienti soprattutto da Piemonte, Lombardia e Trentino Alto Adige.

La filiera del recupero dell'organico, in questi ultimi anni, sta assistendo a un'importante evoluzione delle tecnologie impiantistiche che associano al recupero di materia il recupero di energia attraverso l'integrazione del compostaggio con la digestione anaerobica per la produzione di biogas, che viene impiegato per la produzione di energia elettrica e termica.

In sostanza, la nostra Regione, al di là della elevata percentuale di RD raggiunta, può vantare un comparto impiantistico, dedicato al riciclo delle diverse tipologie di rifiuti, che possiede una potenzialità di recupero ampiamente maggiore rispetto al fabbisogno regionale.

Diffusa è altresì la presenza di impianti di trattamento meccanico biologico che consentono la riduzione e la stabilizzazione⁴² del rifiuto da avviare in discarica ed eventualmente la produzione di CDR (combustibile derivato da rifiuti) da avviare a recupero energetico. Per quanto riguarda l'incenerimento dei rifiuti urbani, se pur presente, non ha avuto uno sviluppo al pari di altre regioni. Attualmente esistono 4 inceneritori, di cui 3 attivi, che trattano il 7 per cento del rifiuto urbano prodotto.

⁴¹ Di cui circa 165.000 t di FORSU (frazione organica dei rifiuti urbani) e 29.000 t di verde. Fonte: "La situazione del recupero della frazione organica nel Veneto – Anno 2009" ARPAV – Osservatorio Regionale per il Compostaggio.

⁴² La stabilizzazione permette di separare la frazione umida biodegradabile da quella secca nel caso in cui il rifiuto residuo sia caratterizzato da un elevato contenuto di sostanza organica e che quindi non può essere conferito direttamente in discarica.

In discarica, infine, viene destinato il rifiuto secco residuo, proveniente da RD, o comunque il rifiuto stabilizzato. Al fine di disincentivare il conferimento in discarica, sistema improduttivo e il cui impatto ambientale può durare per centinaia di anni, con l'art.3, co.24 ss.della L.549/1995 è stato istituito il Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. In Veneto sono attualmente attive 14 discariche per rifiuti non pericolosi che ricevono il 22,1 per cento del rifiuto urbano totale, ovvero 110,1 kg per abitante contro la media nazionale pari a 287,4 kg e al target di 230 kg, percentuale diminuita di un terzo in cinque anni grazie agli elevati livelli di RD raggiunti e all'efficienza della GRU.

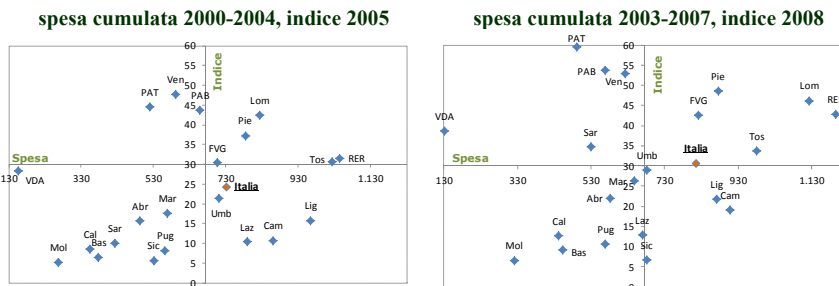
L'analisi di questi indicatori ci induce ad affermare che la direzione intrapresa dal Veneto è corretta. Attraverso un efficace servizio di raccolta differenziata e uno sviluppo relativamente equilibrato della dotazione impiantistica, i cittadini veneti possono godere di una GRU dotata di elevati *standard* di qualità, capace di garantire al contempo sostenibilità ambientale ed energetica. Con i grafici a dispersione a due variabili vengono messi in relazione la spesa del SPA (sia corrente che in conto capitale) con la quota percentuale di RD (cfr. Figure 9.5 e 9.6). In particolare il primo quadrante in alto a sinistra evidenzia le Regioni più virtuose ovvero con una minore spesa e un elevato indice di RD. Si può notare che il Veneto si pone sempre in posizione eccellente rispetto alle altre Regioni e che a un aumento della prima variabile ha corrisposto un aumento della seconda, manifestando una certa correlazione.

Infatti, la spesa corrente cumulata del periodo 2003-2007 è aumentata del 5,2 per cento rispetto al periodo 2000-2004, passando da 591,78 euro a 622,84 euro pro capite. Anche la quota di RD ha visto un incremento del 5,2 per cento, passando da 47,7 nel 2005 a 52,9 nel 2008.

Negli ultimi anni i soggetti gestori del servizio si sono impegnati per individuare nuovi metodi di raccolta al fine di raggiungere nuove efficienze e migliorare la qualità dei servizi prodotti. A tal riguardo il sistema di raccolta secco-umido domiciliare è stato adottato in un sempre maggiore numero di Comuni quale sistema di raccolta più efficace rispetto ad altri. Il diverso servizio di raccolta oltre all'apertura di nuovi ecocentri e l'istituzione degli uffici TIA, considerato il progressivo passaggio delle funzioni precedentemente svolte dai corrispondenti uffici comunali, ha richiesto un maggiore ricorso alla manodopera e ha portato a un incremento della spesa per l'Acquisto di beni e di servizi.

Nel confronto con le altre realtà regionali, il Veneto continua a mantenere una buona posizione: oltre a collocarsi su alti livelli di RD, ha sostenuto una spesa inferiore rispetto alla media nazionale (1.023,87 euro pro capite nel periodo 2003-2007).

Figura 9.5 - Relazione tra la spesa corrente per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani⁴³ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

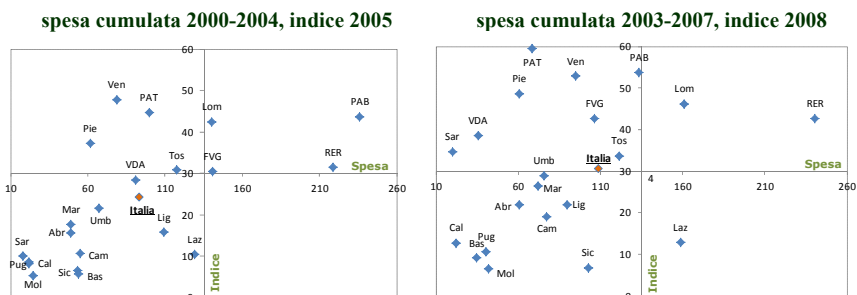
Considerando la particolarità del servizio, contraddistinto da un rilevante impiego di impianti e immobilizzazioni come per Servizio Idrico Integrato, la GRU è ascrivibile alle attività *capital intensive* (imprese nelle quali si utilizzano prevalentemente immobilizzazioni per lo svolgimento del processo produttivo).

La spesa in conto capitale è dunque anch'essa rilevante e degna di nota. In questo ambito vengono privilegiati gli investimenti diretti rispetto ai trasferimenti a soggetti privati, convogliando le risorse direttamente nel sistema produttivo a beneficio dell'intera comunità.

Nella regione Veneto la spesa in conto capitale ha visto un incremento rilevante e pari al 20,7 per cento, passando da 78,89 euro a 95,21 euro pro capite. L'incremento è riconducibile soprattutto all'acquisto e all'allestimento di parte delle attrezzature necessarie all'avvio della raccolta con il sistema "porta a porta" su buona parte del territorio e degli automezzi di raccolta specifici.

⁴³ 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 urbani⁴⁴ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

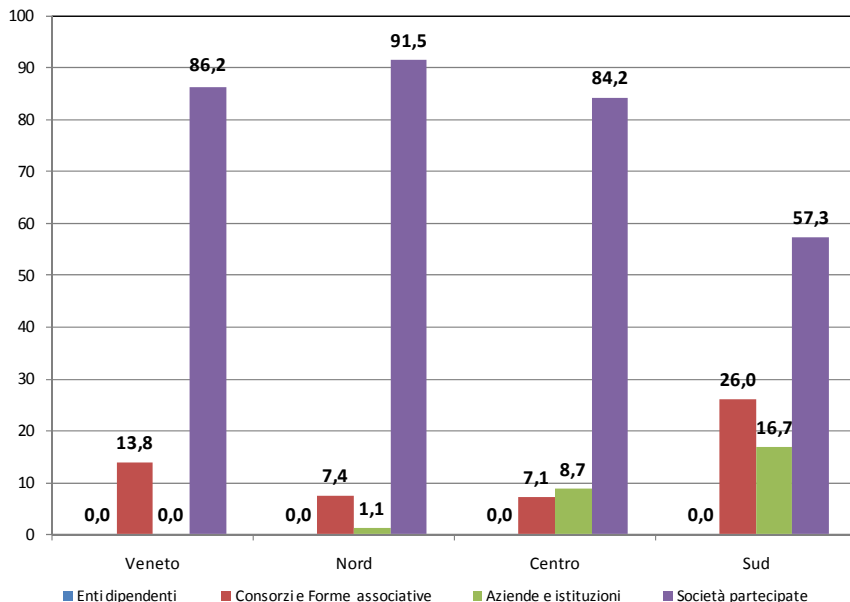
Dal punto di vista impiantistico un grosso sforzo è stato messo in atto per adeguare le linee di produzione CDR alle esigenze dei territori, ma soprattutto al fine di commercializzarlo. Le mutate condizioni dei quantitativi di rifiuto secco e di umido da trattare, unite alle variate caratteristiche dei rifiuti in ingresso, suggeriscono una modifica dei cicli di lavorazione. Infatti, una scarsa produzione del rifiuto secco porta come conseguenza una antieconomicità dei modelli impiantistici tradizionali. Sono stati realizzati, inoltre, importanti impianti di trattamento e recupero dei rifiuti oltre allo sviluppo e miglioramento degli impianti già esistenti, riducendo i consumi energetici e introducendo nuove tecnologie al fine di migliorare l'efficienza produttiva.

La spesa sostenuta dal Veneto è comunque inferiore rispetto alla media nazionale, passata da 108,68 euro a 136,47 euro pro capite nel periodo 2003-2007, considerando che le politiche regionali adottate comportano investimenti pubblici molto minori rispetto alla costruzione di inceneritori. Anche per quanto riguarda il confronto con le regioni ritenute *competitor* della nostra, il Veneto si colloca su livelli più bassi ad eccezione del Piemonte che però registra un livello inferiore di RD.

La Figura 9.7 suddivide, nelle diverse localizzazioni geografiche, i SPL per categoria di enti in base alla spesa sostenuta. In tutte le macroaree analizzate le Società partecipate sostengono la parte più consistente della spesa totale, in particolare nell'area del Centro-Nord. Per quanto riguarda il Veneto, la cui situazione è sostanzialmente in linea con il Nord, oltre a non essere presenti Enti dipendenti, non esistono Aziende e istituzioni operanti nella gestione dei rifiuti, ma solamente Consorzi e Società.

⁴⁴ 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

I Consorzi, la cui numerosità è pressoché rimasta invariata nel corso degli anni, sono enti responsabili di bacino che hanno assunto la qualifica di Autorità d'Ambito provvisoria, ai sensi della L.R.3/2000, e ai quali sono attribuite funzioni di organizzazione, coordinamento e controllo della GRU. La forma più utilizzata per la gestione del servizio è invece la Società, cioè un'azienda di diritto privato a partecipazione pubblica, che già da diversi anni ha sostituito le aziende municipalizzate e speciali, in considerazione della maggiore snellezza d'azione dovuta alla più ampia autonomia gestionale e finanziaria. È stato attuato infatti un processo di societizzazione, ovvero una privatizzazione formale attraverso l'abbandono delle forme di gestione di stampo pubblicistico e la scelta della società di capitali come unico modello di gestione.

Questo processo, come si può notare dal grafico, non è ancora stato portato a termine nelle regioni del Centro e soprattutto nelle regioni del Sud.

Analizzando i dati medi del periodo 2000-2009 si evince che, in Veneto, la spesa dei Consorzi incide solo per il 13,8 per cento sul totale della spesa dei SPL, mentre la spesa delle Società è pari a 86,2 per cento.

Prendendo in esame i dati del 2009, ultimo anno disponibile, il rapporto tra la spesa delle Società e dei Consorzi si è leggermente modificato a favore delle prime. In valore assoluto, infatti, le Società venete hanno

sostenuto una spesa pari a 718,75 milioni di euro contro 96,89 milioni di euro dei Consorzi, con valori percentuali pari rispettivamente a 88,1 e 11,9. La stessa tendenza è in atto nelle regioni del Nord dove, anche qui, una maggiore spesa delle Società rispetto ai Consorzi e alle Aziende ha modificato il rapporto che nel 2009 ha raggiunto rispettivamente 94,4, 5,4 e 0,1 per cento.

Nella regione Veneto i soggetti attivi nel settore (cfr. Figura 9.8) sono solamente i Consorzi costituiti e/o partecipati da Province e/o Comuni e le Società di capitali a partecipazione sub-regionale per la gestione di pubblici servizi. È da notare che non interagiscono Consorzi e Società partecipati dalla Regione; infatti nel nostro territorio sono state create una serie di imprese, esclusivamente con lo scopo di gestire funzioni trasferite dall'AC o comunque a interesse regionale, senza interferire con le gestioni di servizi a livello locale.

La maggiore spesa sostenuta dalle Società è dovuta anche alla loro maggiore numerosità; sono infatti passate da 13 nel 2000 a 25 nel 2007 per arrivare a 20 nel 2009 (di cui 9 a responsabilità limitata e 11 per azioni).

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	6	7	8	8	8	8	8	8	8	7
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	13	16	18	21	23	24	23	25	21	20
Totale complessivo			19	23	26	29	31	32	31	33	29	27

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il minor numero di Società, nell'ultimo anno di rilevazione rispetto ai precedenti, trova giustificazione nella politica di integrazione orizzontale che ha favorito un processo di accorpamento, ancora in atto, al fine di superare la frammentazione delle gestioni esistenti, garantendo comunque efficienza ed economicità nel trattamento dei rifiuti con un miglioramento del servizio e una riduzione dei costi. La GRU in un territorio più vasto e a servizio di una popolazione più numerosa permetterà, infatti, evidenti economie di scala, con la concentrazione e il coordinamento dei servizi resi, oltre alla possibilità di ottimizzare i servizi offerti.

È quindi chiaro l'obiettivo di arrivare a gestioni uniche in ogni Ambito territoriale individuato, in linea con quanto stabilito dalla normativa nazionale, al fine di conseguire un'ulteriore diminuzione dei soggetti attivi e un aumento delle loro dimensioni.

10. I principali gestori del servizio nella Regione

Come osservato nel capitolo precedente, i Soggetti Pubblici Locali hanno assunto un ruolo preponderante in questo settore; per questo motivo è utile analizzare le caratteristiche dei principali gestori.

Come si evince dalla Figura 10.1, l'incidenza percentuale della spesa da essi sostenuta sul totale degli interventi afferenti la Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione Veneto è significativamente cresciuta, passando dal 28,4 per cento del 2000 al 71,6 per cento del 2009.

Figura 10.1 - Spesa totale dei principali gestori del servizio nella Regione (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)

Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consorzio Intercomunale Priula		4,24	3,77	4,43	4,66	4,68	4,97	5,55	5,52	5,66
AMIA SpA - Azienda Multiservizi di Igiene Ambientale di Verona	6,25	7,93	8,32	9,19	10,88	10,90	11,82	13,59	13,68	14,64
VERITAS SpA - Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi		33,59	32,80	37,79	34,08	37,48	38,12	53,75	47,59	55,79
Contarina SpA				5,04	5,21	5,32	3,90	4,84	7,65	10,87
Società Estense Servizi Ambientali SpA	2,73	2,93	4,63	3,05	3,57	4,69	6,41	6,11	8,42	8,70
Totale	8,98	48,68	49,52	59,50	58,39	63,08	65,22	83,83	82,85	95,66
Percentuale sul totale Gestione dei Rifiuti Urbani	28,4%	65,6%	60,3%	63,5%	63,1%	66,0%	64,6%	61,7%	67,2%	71,6%

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Uno dei soggetti più rilevanti all'interno del settore è il Consorzio Intercomunale Priula, non tanto per la quantità di risorse gestite quanto per i risultati raggiunti in questi anni.

Il Priula è un consorzio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani responsabile del bacino Treviso 2 che si occupa dell'intera GRU di 24 Comuni della Provincia di Treviso in un territorio di 640,16 km², per un totale di circa 110.000 utenze e 240.000 abitanti. Per capire la dimensione del Consorzio analizziamo alcuni parametri dimensionali. In base al bilancio dell'esercizio 2009, il totale dell'attivo dello Stato patrimoniale, cioè il capitale investito netto, è di 22 milioni di euro con un incremento dell'1,6 per cento rispetto al 2008. I ricavi delle vendite e delle prestazioni, cioè l'importo netto del volume d'affari, è di 32,7 milioni di euro con un incremento del 2,7 per cento rispetto all'anno precedente e il numero di dipendenti è di 50 unità (di cui 1 dirigente e 49 impiegati) con un fatturato medio per dipendente di 653,7 migliaia di euro.

Il Consorzio in oggetto, in base anche alla L.R.3/2000 "Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti", svolge funzioni di organizzazione, coordinamento e controllo della GRU e sviluppa in generale servizi di tutela dell'igiene ambientale. Provvede infatti alla pulizia del territorio, in particolare allo spazzamento e lavaggio delle strade e piazze, alla

manutenzione e svuotamento dei cestini pubblici, alla pulizia delle aree in cui si svolgono i mercati, alle disinfestazioni oltre che alla gestione di rifiuti diversi dagli urbani (agricoli, sanitari, speciali vari, amianto), del verde pubblico, dei cimiteri.

Il sistema utilizzato per la raccolta dei rifiuti urbani nei Comuni serviti si caratterizza per la raccolta “porta a porta spinta” e per la tariffa a commisurazione puntuale. Con la raccolta “porta a porta spinta” vengono prelevate a domicilio le tipologie di rifiuto urbano più comuni che famiglie, aziende ed enti pubblici inseriscono nei vari contenitori. Inoltre, la raccolta domiciliare è integrata da 25 ecocentri per la Raccolta Differenziata in cui sono disponibili diversi container per altre frazioni di rifiuto urbano.

La tariffa applicata a ciascuna utenza (famiglia o azienda) è commisurata all’effettiva produzione di rifiuto, secondo il principio “chi inquina paga” in modo che vengano valorizzati i comportamenti virtuosi, quali il compostaggio domestico. L’utente paga una quota fissa annuale, che copre i costi generali del servizio e i servizi svolti per la collettività, e una quota variabile, che copre i costi di raccolta dei vari tipi di rifiuto e il loro trattamento, diversa a seconda del numero di svuotamenti del contenitore del secco non riciclabile effettuati e rilevati, al momento della raccolta, tramite un dispositivo elettromagnetico chiamato *transponder*. Tale metodologia consente all’utente/cittadino che produce meno secco residuo di pagare meno; inoltre, per le utenze domestiche che praticano il compostaggio, la tariffa variabile è ridotta del 30 per cento.

Seppur a piccoli passi il servizio di raccolta dei rifiuti si è allineato con tutti gli altri servizi pubblici “a rete”, come l’erogazione di acqua, gas ed energia elettrica. Come questi quindi necessita, per la fatturazione, di un contatore standardizzato che misuri il consumo. Questo nuovo contatore è il contenitore del rifiuto più inquinante: il secco non riciclabile.

Questo sistema induce a comportamenti virtuosi per cui conviene evitare di acquistare oggetti che diventano subito rifiuti e contenitori fatti di materiale non riciclabile, differenziare i rifiuti con cura, mettendo nel contenitore del secco residuo ciò che davvero non è riciclabile ed esporlo soltanto quando è pieno.

La gestione nei 24 Comuni è resa omogenea mediante l’applicazione di un Regolamento Tecnico per i Servizi, di un unico Regolamento per l’applicazione della Tariffa e la determinazione di tariffe uguali per tutte le utenze dei Comuni consorziati. Il rapporto tra Consorzio e cittadini si realizza attraverso canali di comunicazione diversificati. Il dialogo diretto è possibile grazie a 24 ecosportelli, *front-office* territoriali collegati tra loro e con la sede centrale tramite la rete informatica. Sono questi i luoghi

in cui gli utenti si recano per attivare i servizi, chiedere chiarimenti, ritirare contenitori e sacchetti. Iniziative quali la pubblicazione di un giornalino informativo, la realizzazione di un sito *web*, l'ecocalendario e l'attività di educazione ambientale nelle scuole sono altri mezzi attraverso i quali sviluppare la cultura della tutela ambientale, cultura difesa anche attraverso sistemi di controllo. In particolare, attraverso gli "eco vigili" vengono rilevati e sanzionati i comportamenti scorretti quali l'abbandono e la combustione dei rifiuti.

In virtù dell'eccellente sistema adottato e in particolare per la quantità e qualità del rifiuto organico raccolto, i Comuni aderenti al Consorzio hanno infatti migliorato i propri risultati nel corso degli anni, conseguendo percentuali di raccolta differenziata che hanno, già dal 2002 con il 65,6 per cento, raggiunto e superato gli obiettivi di legge fissati per il 2012.

Il sistema adottato ha permesso il raggiungimento di un'elevata percentuale di RD (media del 78,1 per cento nel 2008), una riduzione della produzione pro capite di rifiuti (da 440 kg/ab nel 2000 a 369 kg/ab nel 2008) e, in particolare, di quelli non riciclabili (il secco non riciclabile passa da 321 kg/ab nel 2000 a 80,79 kg/ab nel 2008).

Nell'area consortile, il costo pro capite medio nel 2008 è stato di 96 euro, mentre a livello italiano nel 2007 è stato di 146 euro.

Nell'ambito dell'iniziativa "Comuni ricicloni 2010" promossa da Legambiente, nella classifica dei Comuni al di sopra dei 10.000 abitanti, nei primi 30 posti, 18 fanno parte della Provincia di Treviso e di essi ben 12 appartengono al Consorzio Priula che, non casualmente dunque si conferma come il migliore nella speciale classifica "Cento di questi consorzi".

Gli obiettivi che si è posto il Consorzio sono di superare l'80 per cento di RD in tutti i Comuni e di ridurre la produzione di rifiuto secco non riciclabile ad una soglia inferiore a 80 kg/ab. Nel primo semestre del 2009 il secondo obiettivo è stato raggiunto grazie ad una media di 77,95 kg per abitante di rifiuto indifferenziato. È un risultato importante perché la quantità di tale rifiuto costituisce una voce di costo elevata per lo smaltimento, anche in ragione dell'aumento dei prezzi di mercato.

Questo risultato si accompagna a un ulteriore miglioramento anche della percentuale di RD, salita al 78,6 per cento. Va evidenziato che all'interno del consorzio ben nove Comuni hanno già superato anche la soglia dell'80 per cento di RD. Questi dati confermano da un lato il senso civico dei cittadini e dall'altro l'efficacia del modello Priula che adotta una metodologia chiara e tecnicamente valida.

Considerata la gestione all'avanguardia, il Consorzio offre, in tutto il territorio italiano, consulenze e collaborazione agli Enti locali che

intendano avviare la GRU secondo il sistema Priula. Grazie ai servizi di consulenza, l'Ufficio Progetti del Gruppo Priula custodisce un importante patrimonio di relazioni con molte Amministrazioni Comunali o loro aggregazioni.

Nel corso dell'anno 2007, il Consorzio Priula, unico proprietario di Contarina SpA, ha ceduto una parte delle quote azionarie di questa società al Consorzio Tv Tre (responsabile del bacino Treviso 3), con cui ha iniziato un importante processo di collaborazione.

Inoltre, il 1° gennaio 2011, i Consorzi Priula e Tv Tre hanno ceduto i propri rami d'azienda più strettamente operativi alla propria società Contarina SpA. Da questa data tutte le attività connesse alla GRU, compresa la comunicazione all'utenza e la fatturazione, saranno gestite, senza passaggi intermedi da Contarina con indubbi vantaggi sia sotto l'aspetto economico che organizzativo. Questo cambiamento comunque non ha implicato modifiche né al sistema di raccolta né alle modalità di tariffazione. I Consorzi, da parte loro, continueranno a svolgere funzioni pubbliche, tipiche dei Comuni, quali l'indirizzo, il controllo, la regolazione, la determinazione delle tariffe e delle politiche gestionali, al fine di continuare a migliorare i servizi in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

Contarina SpA dunque è una società a partecipazione totalmente pubblica soggetta all'attività di direzione e coordinamento del Consorzio Intercomunale Priula e del Consorzio Azienda Tv Tre ai sensi dell'art.2497-bis del Codice Civile. Il territorio servito è quello dei 24 Comuni del Consorzio Priula e dei 25 Comuni del Consorzio Tv Tre, per un totale di circa 211.000 utenze e 467.000 abitanti ubicati nella Provincia di Treviso.

La Società si occupa principalmente dell'organizzazione e della realizzazione delle raccolte, dell'ideazione di mezzi e dello sviluppo di impianti.

Grazie all'acquisizione nel tempo di uno specifico *know how* nel campo della raccolta e del trattamento dei rifiuti, l'azienda elabora soluzioni operative che contribuiscono a migliorare l'efficacia complessiva della GRU affermandosi tra i migliori esempi di buona gestione nel settore.

Gli impianti attualmente gestiti da Contarina sono tre:

- l'impianto di trattamento del secco non riciclabile;
- l'impianto di trattamento del rifiuto umido;
- la discarica.

Il primo, che si trova a Lovadina di Spresiano (Tv), riceve tutto il rifiuto secco non riciclabile della provincia di Treviso per un totale di circa 84.000 tonnellate all'anno. Grazie a operazioni di selezione e raffinazione

viene prodotto il CDR, combustibile derivato da rifiuti, che viene avviato a recupero energetico. L'impianto di compostaggio, che si trova a Trevignano (Tv), tratta il rifiuto umido e vegetale per la produzione del *compost*. La discarica di Paese (Tv) è entrata dal 2006, con decreto provinciale, nella fase post-operativa che durerà 30 anni. Durante questa fase Contarina effettuerà manutenzioni e realizzerà controlli ambientali. Inoltre, la Società ha già realizzato nel sito una rete di captazione del biogas che viene prelevato e convogliato nella stazione di estrazione.

Nel corso dei prossimi anni la Società dovrà completare la progettazione della ristrutturazione del polo impiantistico di Spresiano, nonché procedere alla realizzazione del progetto di ristrutturazione dell'impianto di compostaggio.

Infine, nel corso del 2009, grazie ad un progetto di gestione ecosostenibile dei rifiuti, Consorzio Priula, Consorzio Tv Tre e Contarina SpA hanno ottenuto dal Credito Trevigiano di Vedelago il Premio per l'Economia Sostenibile, con la possibilità di utilizzare per 30 mesi il logo di "impresa sostenibile".

Per quanto riguarda i dati finanziari, in base al bilancio dell'esercizio 2009, il totale dell'attivo dello Stato patrimoniale, pari a 42,8 milioni di euro, ha subito un incremento del 19,5 per cento rispetto al 2008. Il fatturato, pari a 55 milioni di euro, ha visto un incremento del 20,4 per cento rispetto all'anno precedente e il numero di addetti si è attestato a 300 unità (di cui 1 dirigente, 49 impiegati e 250 operai), con un fatturato medio per dipendente di 183,4 migliaia di euro.

Gli incrementi sono riconducibili soprattutto ad alcuni eventi non ripetitivi quali l'espansione dei servizi di raccolta nel territorio del Consorzio Tv Tre e la gestione dell'emergenza tromba d'aria di Riese Pio X.

Società Estense Servizi Ambientali SpA – SESA è una Società per Azioni a prevalente capitale pubblico, partecipata al 51 per cento dal Comune di Este (Pd) e per il restante 49 per cento da un socio privato. L'attività di direzione e coordinamento del Comune di Este viene espletata nell'ambito del Consiglio di Amministrazione con la presenza di 3 componenti di sua indicazione su 5, tra cui il Presidente, e nell'ambito del Collegio Sindacale con la presenza di 2 componenti su 3.

Operativa dal 1 agosto 1995, esercita l'attività di RD e trasporto di rifiuti solidi urbani, raccolta e trasporto conto terzi di rifiuti speciali non tossici e nocivi, spazzamento rifiuti urbani esterni e servizi affini, costruzione e gestione di impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani, comprese discariche per RSU, servizi di verde pubblico, gestione di servizi cimiteriali, produzione di energia elettrica e termica, servizi depurativi e gestione di un impianto di trattamento dei reflui.

Se inizialmente l'attività di SESA era quella dello smaltimento dei rifiuti urbani, oggi, con il continuo sviluppo e la crescita professionale dei propri tecnici, è diventata una società specializzata nel recupero dei materiali e l'attività, un tempo principale, dello smaltimento si è ridotta ad un 10 per cento sul totale delle attività di recupero.

Grande attenzione è stata rivolta alla RD, in quanto rappresenta la base di partenza per ottenere le varie frazioni di rifiuto da cui si può ottenere una valorizzazione in termini economici, in termini di trasformazione in materia prima secondaria ed in termini di energia elettrica e termica. Da oltre 10 anni la società ha introdotto la Raccolta Differenziata porta a porta spinta presso il territorio comunale di Este e, sulla scorta dell'esperienza maturata, anche tutte le altre Amministrazioni Comunali facenti parte del Bacino Padova Tre l'hanno attuata attestandosi tra i migliori d'Italia.

Dal punto di vista impiantistico, a fine 2009 è entrato in funzione il nuovo impianto di selezione e valorizzazione della frazione secca non riciclabile dotato di attrezzature tecnologicamente all'avanguardia a livello europeo con una potenzialità complessiva di 98.000 t/anno. Tale impianto è in grado di selezionare una significativa percentuale di rifiuto secco non riciclabile, riducendo ulteriormente il rifiuto da conferire in discarica e determinando un miglioramento dell'efficienza del sistema permettendo così di raggiungere valori dell'80 per cento di rifiuti concretamente avviati al riutilizzo.

La società gestisce inoltre un impianto integrato di compostaggio e gestione anaerobica implementato con nuove tecnologie per il recupero energetico elettrico e termico attraverso la combustione del biogas captato dalla discarica. La società, in virtù della cogenerazione da fonti rinnovabili, ha raggiunto l'autosufficienza nei consumi interni di energia elettrica e ha attivato una rete di teleriscaldamento urbano nei Comuni di Este e Ospedaletto Euganeo. Questo tipo di impianto ha consentito importanti sinergie, possibili solo con mirati investimenti frutto della collaborazione tra privato e pubblico con il supporto di studi europei e ricerche di varie Università. Nel corso degli ultimi anni è stato sviluppato un laboratorio di analisi chimiche e di microbiologia interno per una gestione attenta alla qualità e una continua ricerca per lo sviluppo dell'impiantistica. La società è inoltre certificata ISO 14001 e ISO 9001.

Il totale del capitale investito nel 2009 è stato di 82,4 milioni di euro con un incremento dell'8,4 per cento rispetto al 2008. Il volume d'affari si è attestato a 48,4 milioni di euro con un incremento del 7,6 per cento e il fatturato medio per dipendente, considerando 167 unità (di cui 31 impiegati e 136 operai), ha raggiunto 289,8 migliaia di euro.

Azienda Multiservizi di Igiene Ambientale SpA – Amia è una Società per Azioni soggetta ad attività di direzione e coordinamento del Comune di Verona che ne detiene la totalità del capitale.

Costituita nel 1983, come Azienda Municipalizzata di Igiene Ambientale, è stata trasformata in SpA il 1° aprile 2000. Attualmente è capogruppo di una realtà che comprende le società controllate Serit Srl (partecipata al 99,74 per cento) e Transeco Srl (partecipata al 57 per cento).

Il Gruppo opera nel settore dell'igiene ambientale in molti Comuni della provincia di Verona, compreso il capoluogo, servendo un territorio di circa 800 mila abitanti. In particolare gestisce il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, rifiuti urbani pericolosi, rifiuti urbani assimilabili, rifiuti ingombranti, spazzamento rifiuti urbani esterni, raccolta, trasporto, lavorazione, stoccaggio, selezione e cernita di rifiuti speciali non pericolosi e recuperabili, manutenzione aree verdi e impianti sportivi, pulizia e manutenzione spiagge.

Nel corso dell'anno 2005 Amia ha attivato la gestione della Tariffa di Igiene Ambientale sostitutiva della precedente TARSU ai sensi e per gli effetti delle norme dettate dal D.Lgs.22/1997.

Gli ultimi esercizi sono stati caratterizzati dallo sviluppo senza precedenti delle forme di Raccolta Differenziata spinta mediante estensione del servizio porta a porta, modalità gestionale che ha condotto il Comune di Verona ai vertici in ambito nazionale per percentuale di RD, tra le città con più di 200 mila abitanti. Tali forme di raccolta, che hanno richiesto un forte coinvolgimento dei cittadini, sono state introdotte in via dapprima sperimentale e successivamente in via definitiva, a seguito del grado di condivisione ottenuto dalla popolazione e dei risultati positivi ottenuti. Le positività riscontrate hanno condotto l'azienda, nel trimestre successivo alla chiusura dell'esercizio 2008, a estendere ulteriormente la RD porta a porta, con risultati molto significativi sia sotto il profilo della percentuale di rifiuto avviato a riciclo, sia sotto il profilo del risparmio economico per lo smaltimento dei rifiuti.

A partire dal 1° luglio 2008 è stata affidata ad Amia la gestione dell'impianto di selezione e produzione di CDR di Ca' del Bue (Vr); le altre sezioni impiantistiche, quali quelle relative alla combustione del CDR, alla digestione anaerobica e alla produzione di energia elettrica, rimangono gestite da AGSM SpA, proprietaria di tutto l'impianto.

L'impianto di trattamento rifiuti e cogenerazione di Ca' del Bue, situato nella zona sud-est del Comune di Verona, in un'area di circa 100.000 mq, comprende quindi anche uno dei quattro termovalorizzatori presenti nel territorio regionale.

Con riferimento al territorio di competenza, sia il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani che quello provinciale hanno assegnato all'impianto di termovalorizzazione una capacità di trattamento di almeno 500 t/giorno per 12 mesi, esclusi i tempi necessari per le manutenzioni. Tale indicazione si traduce in un trattamento annuo di 156.000 tonnellate di rifiuti. Tuttavia, come avviene anche per tutti gli altri impianti di incenerimento presenti nel Veneto, nella definizione della capacità complessiva si rende necessario mantenere un margine del 20 per cento di ulteriore disponibilità per il trattamento di rifiuti in "mutuo soccorso", allo scopo di sopperire ad eventuali emergenze che dovessero verificarsi in altri bacini regionali.

Questo margine prudenziale, assunto per superare eventuali momenti di criticità, porta la potenzialità teorica di trattamento dell'impianto a circa 600 t/giorno, corrispondenti a circa 190.000 t/anno.

L'impianto, che smaltisce i rifiuti prodotti dalla Città di Verona e da alcuni Comuni della Provincia, può produrre energia elettrica fino a 50 milioni di kwh/anno.

Nell'anno 2006 l'impianto ha subito un cambiamento importante nel regime di funzionamento: AGSM ha infatti deciso di interrompere il termovalorizzazione dei rifiuti al fine di incrementare il rendimento complessivo. Pure a fronte della permanente criticità in materia di smaltimento dei rifiuti, a partire dal sequestro giudiziario della discarica per rifiuti solidi urbani di Pescantina che si protrae dal 2006, la situazione della provincia in materia di smaltimento dei propri rifiuti indifferenziati non ha subito contraccolpi grazie all'azione svolta da Amia, in sinergia con AGSM, in materia di conduzione dell'impianto. In questo ambito va sottolineata la continua evoluzione, in termini di economicità, della gestione con un processo di efficientamento sia nella conduzione del personale, sia nel coordinamento della produzione dei materiali e dei flussi di smaltimento, a valle delle lavorazioni, con contenimento dei costi e ottimizzazione delle rese operative. A tal riguardo, di grande rilievo, dopo la chiusura dell'esercizio 2009, sono gli accordi in fase di definizione con altre società operative in provincia di Verona in materia di servizi di igiene urbana. In particolare va menzionata l'ipotesi di accordo con Legnago Servizi Srl, partecipata dal Comune di Legnago (Vr) e da SIT Srl (controllata da AIM SpA Vicenza), per quanto riguarda la gestione della discarica pubblica per rifiuti urbani. Prendendo in considerazione i dati contabili del Gruppo, l'esercizio 2009 è stato caratterizzato da una riduzione del totale degli impieghi pari a 2,8 per cento, passando da 79,8 milioni di euro del 2008 a 77,6 milioni di euro del 2009.

Viceversa, il fatturato, passato a 94,5 milioni di euro, ha segnato un incremento del 5,1 per cento. È proseguito, inoltre, il *trend* di crescita del numero di dipendenti, dettato dalle necessità di eseguire i nuovi servizi acquisiti, arrivato a 813 unità (di cui 4 dirigenti, 112 impiegati e 697 operai), con un fatturato medio per dipendente pari a 116,2 migliaia euro.

Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi SpA – Veritas, con 56 euro pro capite di spesa nel 2009, è la prima *multiutility* del Veneto per dimensioni e fatturato e una delle più grandi d'Italia: si posiziona quinta per quanto riguarda i servizi ambientali, dietro aziende attive anche nella gestione dell'energia e che operano in aree più popolate. Veritas è una Società per Azioni a capitale interamente pubblico, ha sede legale a Venezia ed è di proprietà di 41 Comuni che appartengono agli ATO delle province di Venezia e Treviso.

La società è nata nell'esercizio 2001 sotto il nome di Vesta SpA (Venezia Servizi Territoriali Ambientali), a seguito della fusione avvenuta il 5 dicembre 2001 tra Amav SpA (Azienda Multiservizi Ambientali Veneziana) e Aspiv SpA (Azienda Servizi Pubblici Idraulici e Vari). Il 2002 è stato quindi il primo anno di attività di Vesta ed è stato caratterizzato da un profondo processo di riorganizzazione interno che ha accorpato in un'unica realtà le strutture delle due aziende fuse.

Successivamente, a seguito di un processo di integrazione, nei mesi di novembre e dicembre 2006, i Consigli di Amministrazione di Vesta SpA, ACM SpA (Azienda Consorzio del Mirese con sede a Dolo) e ASP SpA (Azienda Servizi Pubblici con sede a Chioggia) hanno deliberato il progetto di fusione che prevedeva l'incorporazione in Vesta di ACM e del ramo scisso di ASP relativo al Servizio Idrico Integrato e alla GRU. La fusione, con decorrenza dal 1° luglio 2007, ha così dato vita a Veritas SpA. Già nel corso dell'anno sono cominciate le prime sinergie operative che hanno consentito, ad esempio, di collocare i RSU in maniera coordinata, destinandoli al trattamento e alla discarica senza procurare particolari problemi alla gestione dei servizi. Tali sinergie operative sono anche uno dei motivi base per cui la fusione risulta particolarmente indicata per la soluzione integrata di problemi complessi quali lo smaltimento di RSU, il riciclo di materiali recuperabili, la verticalizzazione di costi, la possibilità di eseguire risparmi da acquisti di beni e servizi, l'utilizzo integrato di risorse interne e molte altre attività che possono essere fonte di arricchimento (non solo economico) della società.

Successivamente, con decorrenza 1° gennaio 2008, la società SPIM SpA (Servizi Pubblici Integrati Mogliano con sede a Mogliano Veneto) ha ceduto il ramo d'azienda relativo al Servizio Idrico Integrato alla Veritas nella cui compagine azionaria sono entrati a far parte anche i 5 Comuni

proprietari situati nella Provincia di Treviso. In precedenza, nel corso del 2007, era stata ceduta la partecipazione in SPIM Energia Srl alla società Veritas Energia Srl (appartenente al Gruppo Veritas) e di lì a poco ad essa incorporata.

Nel corso del 2008 Veritas ha acquisito anche la partecipazione totalitaria della Mogliano Ambiente SpA attiva principalmente nel servizio di raccolta dei RSU nel Comune di Mogliano Veneto. In seguito, in data 23 dicembre 2008, Veritas ha acquisito l'intera partecipazione della società Cavarzere Ambiente Srl, attiva nel settore della raccolta dei RSU nel Comune di Cavarzere (Ve). Tale acquisizione era propedeutica alla fusione per incorporazione avvenuta poi a dicembre 2009.

Nel mese di gennaio 2009 è stata formalizzata l'operazione di cessione del 51 per cento delle quote di Veritas Energia Srl a Ascopiave SpA. Pertanto, sulla base del nuovo Statuto approvato in seguito alla cessione della partecipazione, Veritas Energia Srl è stata classificata tra le imprese a controllo congiunto.

In data 3 marzo 2009 è stata acquisita una partecipazione dell'85 per cento nella società Vetrital Servizi Srl (ora Eco-Ricicli Veritas Srl), operante, anche come fornitore di Veritas, nella raccolta dei rifiuti differenziati (in particolare vetro-plastica-lattine e carta) e nella filiera di selezione e trasformazione del vetro, anche attraverso la sua controllata al 95 per cento Ecopiave Srl, di cui Veritas ha acquisito direttamente il rimanente 5 per cento. In questo modo, oltre a perseguire una strategia di integrazione orizzontale, ampliando le attività attraverso l'unione, l'acquisto o l'alleanza con altre imprese che svolgono le stesse attività, viene perseguita anche una strategia di integrazione verticale.

Al 31 dicembre 2009 Veritas era capogruppo di una realtà che comprendeva le società controllate Ecoprogetto Venezia Srl (partecipata al 66,62 per cento), Veneziana di Navigazione SpA (partecipata al 100 per cento), Data REC Srl (partecipata al 99 per cento), Mogliano Ambiente SpA (partecipata al 100 per cento), Arti SpA (partecipata al 82,56 per cento), Consorzio Veneto Riciclo (partecipato al 95 per cento), SPIM Srl (partecipata al 100 per cento), Mive Srl (partecipata al 100 per cento), Vetrital Servizi Srl (partecipata al 95 per cento), Consorzio per la Bonifica e la Riconversione Produttiva – Fusina (partecipato al 66 per cento) e Ecopiave Srl (partecipata all'85 per cento).

Su tali imprese la Capogruppo ha il diritto di esercitare, direttamente o indirettamente (tramite proprie controllate), il controllo, determinandone le scelte finanziarie e gestionali e di ottenerne i benefici relativi.

Nel corso del 2010 è proseguita la politica di allargamento dei confini di Veritas, infatti, dal 1° gennaio è stata avviata, tramite l'acquisto del ramo

di azienda di ASI SpA, la gestione dell'igiene urbana nel Comune di San Donà di Piave, principale Comune (oltre 41.000 abitanti) della parte orientale della Provincia di Venezia.

È proseguita inoltre l'opera di razionalizzazione delle società partecipate. Veritas ha proceduto all'acquisizione delle quote in capo a Comune e Provincia di Venezia e alla fusione per incorporazione della società Arti – Azienda Ripristini Tecnologici Impiantistici, con sede a Mestre (Ve), che si occupava soprattutto del servizio pubblico di accertamento e ispezione dell'efficienza energetica e dello stato di esercizio degli impianti termici.

Sono inoltre stati sottoscritti protocolli di collaborazione con le società Alisea SpA (con sede a Jesolo) e ASVO SpA (con sede a Portogruaro), utili sia a sviluppare comuni economie di scala sia a analizzare le prossime strade di integrazione a livello provinciale nel settore dell'igiene urbana.

Il Gruppo Veritas si occupa di un'ampia gamma di servizi, destinati ai cittadini e alle aziende presenti sul territorio, di cui lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani rappresenta la principale componente di costo.

In particolare per quanto riguarda l'igiene urbana Veritas si occupa della GRU in tutte le sue fasi, dal conferimento al trattamento, riciclaggio, recupero e smaltimento. Gestisce inoltre il Servizio Idrico Integrato per uso civile e industriale, oltre a provvedere alla raccolta e alla depurazione di acque reflue domestiche e industriali. Il Gruppo veneziano sta costantemente aumentando le proprie competenze nell'*energy management* e nella produzione di energia da fonti rinnovabili (pannelli solari). Veritas, inoltre, fornisce gas naturale ed energia elettrica a industrie, piccole e medie imprese, Enti pubblici, settore residenziale (condomini) e domestico attraverso la partecipata Veritas Energia. Infine, quanto ai servizi urbani collettivi, si occupa della gestione integrata di servizi cimiteriali e funerari, di mercati all'ingrosso, di bonifiche ambientali, di cura del verde pubblico e di servizi specifici legati alla tipicità del territorio veneziano (es. percorsi pedonali in caso di alta marea e di neve).

Gli abitanti serviti, nel territorio dei Comuni soci, sono circa 750 mila, l'85 per cento dell'intera provincia di Venezia e il 16 per cento del Veneto, a cui vanno aggiunte le oltre 23 milioni di presenze turistiche che ogni anno visitano Venezia, il litorale e le zone limitrofe per un totale complessivo di circa 850 mila abitanti equivalenti.

Vanno però evidenziate che le caratteristiche dei servizi offerti da Veritas, per complessità e multidisciplinarietà possedute, nonché per le peculiarità del delicato territorio ove opera, in particolare nella laguna di Venezia, sono decisamente non comparabili a qualunque altra organizzazione operante in settori o mercati simili sia per le complessità affrontate sia per le dotazioni impiantistiche gestite. Infatti, la gestione dell'igiene urbana

veneziana è pesantemente condizionata dall'affluenza turistica e dalla massiccia presenza di *city users* (lavoratori pendolari e studenti) che non contribuiscono direttamente alla copertura dei costi del servizio.

Nell'ambito del territorio servito sono state raccolte, nel corso del 2009, 385.720 tonnellate di rifiuti con un decremento complessivo del 5,5 per cento circa rispetto al precedente esercizio.

Le percentuali di RD però sono molto diverse e risentono delle caratteristiche urbane e morfologiche dei comuni serviti nonché della storicità dell'introduzione dei modelli di raccolta attualmente praticati. Si evidenziano i rilevanti risultati ottenuti nei Comuni di Marcon (72,3 per cento) e Quarto d'Altino (79,2 per cento) dovuti al mutamento del sistema di raccolta da contenitore stradale al sistema porta a porta. I dati relativi al Comune di Venezia (33,7 per cento) risentono, invece, della particolarità del centro storico veneziano ove risulta difficile conseguire, data la particolarità della città storica, percentuali paragonabili a quelle di altri comuni della provincia. Va rilevato però che anche nel 2009 il modello di raccolta esistente ha consentito un incremento percentuale di RD.

La società dispone, inoltre, di sedi territoriali a Mestre, Chioggia, Dolo e Mogliano Veneto e gestisce 16 ecocentri sparsi in tutto il territorio in cui opera. Attraverso le sue controllate gestisce un impianto di selezione delle frazioni secche dei rifiuti urbani e assimilabili agli urbani, sito in Fusina e gestito da Eco-Ricicli Veritas, che si occupa in particolare della selezione di VPL (vetro plastica lattine) e carta. Attraverso un secondo impianto, situato a Musile di Piave (Ve) e gestito da Ecopiave, invece, si provvede alla selezione e al trattamento del vetro riciclato (che proviene principalmente dalle province di Venezia, Padova e Treviso) che viene trasformato in "pronto forno" e inviato alle vetrerie convenzionate, dove ridiventa vetro utilizzabile in tutte le sue forme e, nel caso specifico, bottiglie per uso alimentare.

Si tratta di strutture molto recenti che hanno previsto investimenti significativi per disporre delle migliori tecnologie e operare, così, con la massima efficacia e produttività. Tuttavia si sta provvedendo a un ulteriore potenziamento delle strutture con l'obiettivo di aumentare l'efficienza del sistema di RD sul proprio territorio di competenza. Un esempio significativo è rappresentato dall'impianto di Fusina: ad oggi, ha una potenzialità giornaliera autorizzata di 200 tonnellate, ma la Società è in attesa di ricevere l'autorizzazione per aumentarla fino a 300 t/giorno. Questo fa capire come Eco-Ricicli Veritas, che già seleziona il 60 per cento dei materiali di tutto il Veneto, voglia proporsi come punto di riferimento del Nord per gestire, selezionare e riciclare i materiali provenienti dalla RD.

La controllata Ecoprogetto Venezia gestisce il ramo d'azienda relativo all'impiantistica dei rifiuti, ad essa conferito dalla Capogruppo e dal socio privato di minoranza nel corso dell'esercizio 2006, che comprende la trasformazione dei rifiuti in CDR e *compost*, oltre al termovalorizzatore, e sono racchiusi all'interno del Polo integrato di Fusina.

La *mission* di Ecoprogetto è la valorizzazione energetica dei rifiuti raccolti da Veritas, con l'obiettivo di ridurre al minimo i materiali che finiscono in discarica. Il Polo integrato, situato nella zona industriale di Porto Marghera e lontano dal centro abitato, rappresenta un modello di riferimento in Italia per quanto riguarda la gestione e il trattamento dei RSU considerato che viene utilizzato un approccio che privilegia il recupero di materia ed energia.

Nel 2009 i rifiuti trattati in questi impianti sono stati 207.528 tonnellate con una diminuzione del 10 per cento dovuta alla chiusura dell'impianto di compostaggio per consentire la sua riconversione in una seconda linea di produzione di CDR. Questo fattore ha indotto il trattamento della FORSU presso impianti di terzi. Nel frattempo la società sta valutando la realizzazione di un nuovo impianto di biodigestione anaerobica e compostaggio, che permetterà la produzione di *compost* e di biogas.

La maggior parte dei rifiuti conferiti diventa CDR: infatti, dopo la biostabilizzazione e le perdite di processo, si producono circa 85/90.000 tonnellate di combustibile di cui 70.000 sono assorbite da Enel per la co-combustione con il carbone nella vicina centrale termoelettrica e il rimanente viene valorizzato in cementifici o termovalorizzatori.

Per quanto concerne l'impianto di termovalorizzazione, è in corso il *revamping*⁴⁵ dell'attuale linea produttiva che garantirà maggiori *performance* tecnico-operative al fine di incrementare la capacità di assorbimento e il rendimento energetico, diminuendo l'impatto ambientale. La realizzazione della nuova linea dell'impianto CDR e il potenziamento del termovalorizzatore permetteranno al Polo integrato di Fusina di aumentare la capacità di lavorazione complessiva, garantendo inoltre la completa autosufficienza nel trattamento della frazione secca residua.

Veritas, infine, gestisce la discarica per rifiuti non pericolosi situata nel Comune di Chioggia (Ve) alla quale sono state conferite 54.218 tonnellate di rifiuti nel 2009, con un decremento del 40 per cento rispetto all'anno precedente.

Per capire la dimensione del Gruppo Veritas analizziamo ora alcuni parametri dimensionali riportati nel bilancio consolidato 2009. Il totale

⁴⁵ *Revamping*: operazione che sottopone a revisione e ristrutturazione gli impianti industriali allo scopo di allungare la loro vita utile all'interno del processo produttivo.

dell'attivo dello Stato patrimoniale, pari a 778,7 milioni di euro, ha subito un incremento del 9,7 per cento rispetto al 2008. I ricavi delle vendite e delle prestazioni sono pari a 284,2 milioni di euro, con un incremento del 6,2 per cento rispetto all'anno precedente. Il numero dei lavoratori dipendenti è di 2.151 unità (di cui 19 dirigenti, 68 quadri, 657 impiegati e 1.407 operai) con un fatturato medio per dipendente di 132,1 migliaia di euro.

11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

Gli obiettivi di settore da rispettare sono quelli previsti dal Codice dell'ambiente all'art.205 e dalla Legge Finanziaria statale 2007 (L.296/2006) all'art.1, co.1108.

Tali norme prevedono misure per incrementare la Raccolta Differenziata dei rifiuti urbani stabilendo che, in ogni ATO, essa deve essere almeno pari al 35 per cento entro il 31 dicembre 2006, al 40 per cento entro il 31 dicembre 2007, al 45 per cento entro il 31 dicembre 2008, al 50 per cento entro il 31 dicembre 2009, al 60 per cento entro il 31 dicembre 2011 e al 65 per cento entro il 31 dicembre 2012. Il mancato raggiungimento degli obiettivi indicati, comporta l'applicazione di un'addizionale del 20 per cento al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica a carico dell'Autorità d'Ambito da ripartire tra quei comuni del proprio territorio che non abbiano raggiunto le percentuali previste sulla base delle quote di Raccolta Differenziata raggiunte nei singoli comuni.

Al fine di raggiungere gli obiettivi previsti è richiesto l'intervento di una pluralità di soggetti coinvolti sia nella fase della programmazione che in quella gestionale.

La Regione Veneto ha attivato alcuni strumenti normativi ed economici che regolamentano e incentivano l'attività di gestione del comparto dei rifiuti. In particolare la Regione, per propria scelta strategica, ha previsto sia un aspetto "sanzionatorio", prevedendo che il mancato raggiungimento degli obiettivi minimi di Raccolta Differenziata individuati comporti l'applicazione piena del tributo speciale previsto dalla L.549/1995 nonché l'impossibilità di accedere ai contributi di cui all'art.48 della L.R.3/2000, sia un aspetto "premiale", con la concessione di sconti sui costi di smaltimento ai soggetti che hanno raggiunto percentuali virtuose di Raccolta Differenziata e si sono dimostrati, pertanto, più sensibili ai principi indicati dalla norma.

Il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani assume un ruolo centrale nell'organizzazione della gestione dei servizi sul territorio in considerazione dell'art.199 del D.Lgs.152/2006. Il Consiglio Regionale del Veneto ha approvato, con Deliberazione 59/2004, il Piano regionale elaborato con la partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati interessati alla gestione dei rifiuti. Pur configurandosi come uno strumento pianificatorio unico, recepisce i contenuti formulati dalle Amministrazioni Provinciali nei propri Piani di gestione e riporta in appendice sia le schede tecniche sugli impianti di gestione del territorio sia il Piano regionale per la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

In ambito locale, le Province, ai sensi della L.R.3/2000, predispongono e aggiornano i Piani per la Gestione dei Rifiuti Urbani relativi ai territori di propria competenza e adottano iniziative per limitare la produzione dei rifiuti e favorire il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero degli stessi.

Il sistema di pianificazione di settore si completa scendendo al livello proprio della gestione con la redazione del Piano d'Ambito da parte delle Autorità d'Ambito Territoriale. Il Piano, che si configura come un vero e proprio piano industriale, è finalizzato all'individuazione di un programma di interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi fissati, all'indicazione degli strumenti finanziari disponibili e da reperire, alla predisposizione di un modello gestionale e organizzativo. Le Autorità devono, quindi, stimare i costi di gestione e di investimento e determinare la tariffa di riferimento da inserire nel Contratto di servizio.

In ambito gestionale, le politiche messe in atto da tutte le Amministrazioni pubbliche competenti devono essere coerenti con l'art.179 del D.Lgs.152/2006 che, in attuazione della direttiva 2008/98/CE, prevede una specifica gerarchia nel processo di Gestione dei Rifiuti Urbani a partire dalla prevenzione della produzione, passando per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero energetico e arrivando infine allo smaltimento, previsto solo come fase residuale.

Il primo passo da seguire consiste quindi nel prevenire la produzione di rifiuti e nel ridurre le quantità alla fonte. Sono state intraprese, pertanto, azioni mirate di informazione, formazione ed educazione ambientale per migliorare il comportamento dei cittadini, nonché azioni atte a ridurre la produzione dei rifiuti negli uffici, a incentivare il compostaggio domestico, a disincentivare l'uso di stoviglie monouso (in merito è stato presentato in Consiglio Regionale un progetto di legge avente per oggetto "Divieto di utilizzo del monouso non biodegradabile nelle mense e nelle manifestazioni temporanee su aree pubbliche") e sono stati indetti dei concorsi a premio.

Sono state avviate iniziative particolari per destare nei cittadini una maggiore attenzione nella scelta dei prodotti come l'uso del vuoto a rendere, dei prodotti alla spina (latte, detersivi) e il consumo dell'acqua di rubinetto considerata di qualità, sicura e affidabile.

Un ulteriore obiettivo degli Enti pubblici consiste nell'incentivare il più possibile il recupero di materia promuovendo, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il riutilizzo dei prodotti e la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti. Le Regioni stabiliscono, inoltre, i criteri con i quali i Comuni provvedono a realizzare la Raccolta Differenziata per rispettare gli obiettivi imposti dalla normativa nazionale. L'efficacia del sistema si deve fondare sulla sua obbligatorietà, cioè sulla

fissazione di precetti precisi a carico dell'utenza e sul loro presidio da parte di fattispecie sanzionatorie applicabili e deterrenti. Pur di rispettare gli obiettivi e poter quindi raggiungere un'elevata percentuale di raccolta differenziata, molte Amministrazioni Comunali venete, in collaborazione con i gestori del servizio e con la disponibilità dei cittadini, hanno scelto di passare dalla raccolta mediante contenitori stradali alla raccolta mono o multimateriale presso le singole utenze (porta a porta). Con la raccolta porta a porta vengono prelevate a domicilio le tipologie di rifiuto urbano più comuni (secco non riciclabile, umido e vegetale, carta e cartone, multimateriale vetro, plastica, lattine) che famiglie, aziende ed Enti pubblici inseriscono nei vari contenitori colorati disponibili. La raccolta domiciliare è stata integrata, in alcuni comuni, anche da altri fattori come l'introduzione della tariffazione del servizio in maniera proporzionale ai quantitativi di rifiuto secco non riciclabile (tariffa a commisurazione puntuale) e l'apertura di ecocentri⁴⁶. L'introduzione della raccolta porta a porta ha permesso un significativo incremento della quantità delle frazioni riciclabili e della qualità del rifiuto secco conferito, fattore importante per gli ulteriori trattamenti.

Qualora il riutilizzo e il riciclaggio non siano possibili si passa all'utilizzo dei rifiuti come combustibile per la produzione di energia. In particolare, nella nostra regione, il potenziamento del ciclo industriale ha favorito il recupero dei rifiuti in tutte le loro frazioni e lo sviluppo dell'impiantistica per la trasformazione in CDR del rifiuto indifferenziato non recuperabile. Questo ciclo richiede la realizzazione di strutture tecnologiche avanzate, in numero limitato e calibrate sulla quantità di rifiuti prodotti in ambito provinciale. Gli effetti pratici di queste scelte permettono non solo di non realizzare nuove discariche, ma di chiudere gradualmente quelle esistenti.

Una scelta particolarmente significativa, fatta dalla Provincia di Venezia e dal Comune di Venezia, d'intesa con la Regione del Veneto, è il conferimento di CDR di qualità, prodotto localmente nel polo integrato di Fusina, presso la centrale termoelettrica di Enel. Si tratta di una soluzione particolarmente innovativa, che prevede la sostituzione di una quota di carbone utilizzato per alimentare la centrale, con un'analoga quantità di CDR di alta qualità ambientale e termica. La nascita del polo integrato, gestito dalla Ecoprogetto Venezia Srl, società del Gruppo Veritas, ha reso possibile sfruttare appieno le sinergie presenti nel sistema industriale di Porto Marghera per coniugare i benefici economici con quelli ambientali,

⁴⁶ Gli ecocentri sono centri di Raccolta Differenziata presso i quali è possibile far confluire, da parte della cittadinanza, oggetti ingombranti, apparecchi elettrici ed elettronici, rifiuti pericolosi e inerti.

riducendo i quantitativi di combustibile fossile utilizzato e producendo energia con alti rendimenti e basso impatto ambientale. I rifiuti in questo caso vengono pagati come fonte di energia abbassando così i costi generali del servizio di igiene ambientale. Questo sistema rappresenta un punto di eccellenza a livello nazionale nella valorizzazione energetica dei RSU e nella sostituzione dei combustibili fossili con fonti alternative. Attualmente, vengono veicolate alla centrale Enel circa 70.000 tonnellate di CDR all'anno, ma si prevede di incrementare tali quantitativi sino a 100/105.000 t/anno sottraendole al conferimento in discarica.

L'ultimo stadio della complessa GRU riguarda lo smaltimento in discarica che deve essere effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale, verificata l'impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero. A tal proposito il D.Lgs.36/2003 introduce limitazioni sempre più rigorose alla tipologia di rifiuti ammessi in discarica e alle loro caratteristiche ponendo così le basi normative per il sostegno a impianti a tecnologia avanzata per la produzione di *compost* e di CDR. Il Veneto ha raggiunto l'obiettivo di riduzione del conferimento di rifiuti biodegradabili in discarica previsto dal succitato Decreto, corrispondente a 173 kg/anno per abitante entro il 2008, grazie alla raccolta differenziata della frazione biodegradabile e al successivo trattamento negli appositi impianti.

A seguito delle politiche di pianificazione e delle misure adottate dai vari livelli di governo per la corretta GRU, l'incidenza della Raccolta Differenziata nella nostra regione è aumentata significativamente. A tal riguardo si rileva il conseguimento e il superamento della soglia del 45 per cento della RD a livello regionale, obiettivo raggiunto in anticipo (già al 31 dicembre 2005) rispetto alla data del 31 dicembre 2008 fissata dal legislatore nazionale.

La nostra Regione, con quasi il 70 per cento dei comuni che differenziano almeno il 50 per cento dei rifiuti, è risultata prima nella classifica stilata da Legambiente nell'ambito dell'iniziativa "Comuni ricicloni 2010" anche in virtù dell'innovativo metodo di raccolta domiciliare, basato sulla diminuzione dei quantitativi di rifiuto secco e sull'incremento sensibile dei materiali riciclabili.

La raccolta per tipologia di rifiuti, pur essendo più costosa da un lato, comporta anche vantaggi economici che derivano dall'abbassamento dei costi di conferimento, dalla reintroduzione dei rifiuti recuperati sui mercati dei materiali riciclati e dal non pagamento dell'ecotassa prevista a carico di quei Comuni che non raggiungono gli obiettivi di raccolta differenziata stabiliti dalla normativa, ecotassa che i Comuni sono costretti a far pagare ai cittadini attraverso un aumento della Tariffa di Igiene

Ambientale (TIA). A questi si aggiungono chiaramente, a livello locale, i benefici legati alla creazione di occupazione e del relativo indotto in tutte le fasi del recupero, dalla raccolta differenziata, attraverso il trasporto e il trattamento, fino al riciclo finale.

Alla luce dei fatti il Veneto è una regione virtuosa nella GRU pur essendoci ancora margini di miglioramento; è infatti auspicabile estendere sempre più il porta a porta, appurato quale metodo più efficace per una drastica diminuzione del rifiuto secco non riciclabile, proprio al fine di perseguire gli obiettivi di RD previsti per gli anni futuri, fino a giungere al 65 per cento entro il 31 dicembre 2012.

Obiettivi programmatici di lungo periodo vengono indicati dalla Direttiva 2008/98/CE la quale prevede non più solo obblighi generici di risultato, ma precisi obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani, ovvero che le autorità competenti, entro il 2020, preparino per il riutilizzo e ricicli carta, metalli, plastica e vetro almeno per il 50 per cento in termini di peso.

Per quanto riguarda le tendenze in atto sull'evoluzione della gestione del settore, l'art.2, co.186-bis della L.191/2009, aggiunto dall'art.1, co.1-*quinquies* del D.L.2/2010 nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, ha previsto, con decorrenza 27 marzo 2011 (posticipata poi al 31 dicembre 2011), la soppressione delle Autorità d'Ambito Territoriale e la conseguente abrogazione dell'art.201, D.Lgs.152/2006 che le aveva previste. La Regione Veneto è intervenuta in tale contesto con la presentazione di un disegno di legge, al fine di attribuire le funzioni già esercitate dalle Autorità d'Ambito alle Province, ovvero all'Ente locale che già riveste competenze in materia di gestione di rifiuti, rideterminando gli ATO nel corrispondente territorio provinciale. Tale disposizione, oltre a rispettare i canoni di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza voluti dal legislatore statale e il principio di prossimità⁴⁷, risulta in linea con l'esigenza di razionalizzazione e semplificazione, in quanto, così procedendo, si trasferisce in capo alle Province la competenza a occuparsi, su tutto il territorio regionale, dell'intero sistema, con evidente risparmio per la Pubblica Amministrazione.

⁴⁷ L'art.182-bis, c. 1, lett. b) del D.Lgs.152/2006 prevede che "Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti [...] al fine di: permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti".

A. APPENDICE METODOLOGICA

a.1 Quadro d'insieme

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

I CPT sono prodotti da un Nucleo Centrale operante nell'ambito dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS), e da una Rete formata da 21 Nuclei operativi presso ciascuna Regione e Provincia Autonoma. La serie storica dei dati dei Conti Pubblici Territoriali, a frequenza annuale, 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 CPT⁴⁸, 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

⁴⁸ 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 Allargato⁴⁹

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.

⁴⁹ 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 voci⁵⁰, 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

⁵⁰ La suddetta ripartizione, utilizzata per classificare le spese, non può essere adottata per classificare i flussi di entrata, dal momento che la maggior parte di essi non è vincolata in origine a specifici settori d'intervento.

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

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

a.7 Consolidamento

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

Tavola a.2 - Scheda settoriale per il Servizio Idrico Integrato⁵¹

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 necroscopici e cimiteriali, i servizi igienici pubblici, i canili pubblici e altre strutture analoghe più correttamente riconducibili al settore Altri Interventi Igienico-Sanitari Spese per la realizzazione di interventi previsti dal piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti più correttamente riconducibili al settore Smaltimento dei Rifiuti		
Voci in difetto		
Spese specificamente destinate alla costruzione di acquedotti erroneamente classificate nel settore Altri Interventi Igienico-Sanitari Spese per la conservazione dell'assetto idrogeologico erroneamente classificate nel settore Ambiente Spese per la costruzione di acquedotti erroneamente classificate nel settore Altre Opere Pubbliche Spese per il risanamento delle reti acquedottistiche e per il riordino ed il potenziamento dell'impianto di potabilizzazione erroneamente classificate nel settore Viabilità		
Voci riclassificate da e verso altri settori		
Composizione percentuale degli enti operanti nel settore*		
	% media 2000-2002	% media 2007-2009
Società e fondazioni Partecipate	43,3%	70,2%
Comuni	36,8%	16,7%
Amministrazione Regionale	4,5%	3,7%
Consorzi e Forme associative	5,3%	3,2%
Stato	0,8%	2,4%
Aziende e istituzioni	4,5%	1,9%
Enti dipendenti	3,9%	1,2%
SOGESID	0,2%	0,3%
Comunità montane e unioni varie	0,6%	0,3%

⁵¹ **Legenda:**

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

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

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

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

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

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

Tavola a.3 - Scheda settoriale per la Gestione dei Rifiuti Urbani⁵²

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 Nazionale⁵³ 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 erogata⁵⁴ sul totale dell'acqua immessa⁵⁵*

⁵²Cfr. nota 51.

⁵³ Per dettagli sul Programma Statistico Nazionale cfr. www.sistan.it/psn/index.html.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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 comunale⁵⁶) e la quota di popolazione equivalente servita da depurazione (*Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione con trattamento almeno secondario*⁵⁷ sugli abitanti equivalenti totali urbani⁵⁸ 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 Nazionale⁵⁹ 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.

⁵⁶ 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.).

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Cfr. nota 53.

la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica⁶⁰, la quota di raccolta differenziata effettuata a livello regionale⁶¹ e la frazione umida trattata in impianti di compostaggio⁶², 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.

⁶⁰ Il dato è calcolato sia in kg di rifiuti per abitante all'anno, sia in percentuale del totale dei Rifiuti urbani prodotti.

⁶¹ 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.

⁶² 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	
Consorzio BIM Bacino Imbrifero Montano dell'Adige	Acque Vive Srl
Servizi Idrici Sinistra Piave Srl	Centro Veneto Servizi SpA
BIM Gestione Servizi Pubblici SpA	Servizi Integrati Acqua Srl
Consorzio BIM Bacino Imbrifero Montano del Piave di Treviso	CAIBT SpA
ATO Alto Veneto	CAMVO SpA
ATO Bacchiglione	CISIAG SpA
ATO Brenta	Polesine Acque SpA
ATO Veronese	Veneto Acque SpA
ATO Polesine	Altopiano Servizi Srl
ATO Valle del Chiampo	CISI SpA
ATO Veneto Orientale	COGEFO Costruzione e Gestione Fognature e impianti di depurazione Srl
ATO Laguna di Venezia	GE.S.I. SpA
Acque del Chiampo SpA	Impianti Agno Srl
AVS Alto Vicentino Servizi SpA	Impianti Astico Srl
Azienda Gardesana Servizi SpA	SE.TA. Servizi Territorio e Ambiente SpA
ASI Azienda Servizi Integrati SpA	Acque VicentineSpA
Brenta Servizi SpA	ETRA Energia Territorio Risorse Ambientali SpA
Acque del Basso Livenza SpA	Acque Veronesi Scarl
Consorzio Intercomunale Fognatura Sinistra Piave	AIM Vicenza Reti Srl
Consorzio per la depurazione delle acque tra i Comuni di Verona Est	Schievenin Alto Trevigiano Srl (dal 2007)
SILE Piave SpA	Alto Trevigiano Servizi Srl
Medio Chiampo SpA	Piave Servizi Scrl
Soggetti Pubblici Locali della Gestione dei Rifiuti Urbani	
Consorzio Intercomunale Priula	ALISEA Azienda Litoranea Servizi Ambientali SpA
Consorzio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani Ente di Bacino Padova 1	Nestambiente Srl
Consorzio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani Ente di Bacino Padova 2	ECO CISI SpA
Consorzio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani Ente di Bacino Rovigo	Ecogest Srl
AVA Srl Alto Vicentino Ambiente	Ecomont Srl
ASVO SpA Ambiente Servizi Venezia Orientale	Gestione Servizi Comunali Monte Antelao Srl
Amia SpA Azienda Multiservizi di Igiene Ambientale di Verona	La Dolomiti Ambiente SpA
Consorzio di Bacino Verona 2 del Quadrilatero	Legnago Servizi SpA
Consorzio Servizi Igiene del Territorio Treviso 1	Società Estense Servizi Ambientali SpA
Veritas SpA Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi	Soraris SpA
Contarina SpA	Trevisoservizi Srl
Consorzio Azienda Intercomunale di Bacino Treviso 3	Bellunum Srl
ASM Rovigo SpA	Ponte Servizi Srl
Agno-Chiampo-Ambiente Srl	

a.11 Uso dei dati nella monografia

I dati dei Conti Pubblici Territoriali utilizzati in questa monografia sono consolidati⁶³ rispetto all'universo del Settore Pubblico Allargato e deflazionati utilizzando il deflatore del Pil a valori concatenati, a prezzi costanti 2000, di fonte Istat.

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

Gli indicatori fisici considerati per l'analisi settoriale del Servizio Idrico Integrato (cfr. paragrafo a.8) e della Gestione dei Rifiuti Urbani (cfr. paragrafo a.9), fanno parte del set di 11 indicatori selezionati per il meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio⁶⁴, 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ Cfr. www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio.