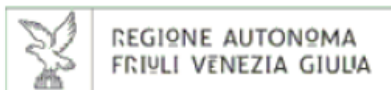




*Ministro per i Rapporti con le Regioni
e per la Coesione Territoriale*



AA. VV.

L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT)

Il decentramento delle funzioni sul territorio

Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione Friuli Venezia Giulia



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

Regione Friuli Venezia Giulia - 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 Friuli Venezia Giulia 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 Friuli Venezia Giulia opera presso il Servizio Programmazione e Affari generali, ed è composto da:

- Paolo Viola (Responsabile);
- Pietro Canale;
- Katia Delponte;
- Elisabetta Pocusta;
- Annamaria Taverna;
- Alessandro Zacchigna (Componenti).

Il Nucleo opera presso la *Direzione Centrale Programmazione, Affari economici e finanziari* della Regione Friuli Venezia Giulia e i suoi componenti sono autori del presente volume.

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	18
3. La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali (SPL)	22
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	45
7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	52
PARTE III - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI	57
8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione	57
9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	60
10. I principali gestori del servizio nella Regione	70
11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	77
A. APPENDICE METODOLOGICA	83

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

La Regione Friuli Venezia Giulia è stata interessata negli anni 1996-2011 da un considerevole processo di decentramento amministrativo, che ha condotto alla delocalizzazione in favore della stessa e degli Enti locali del suo territorio di alcune funzioni prima incardinate presso lo Stato centrale. In parte tale percorso va ricondotto all'affermarsi sul piano nazionale del modello del così detto "federalismo amministrativo". In altra parte esso si spiega considerando le speciali prerogative statutarie della Regione, che hanno reso possibile il progressivo incremento del catalogo degli interessi pubblici affidati alla sua cura.

In entrambi i casi, lo strumento utilizzato dal legislatore per provvedere al trasferimento delle funzioni è stato quello delle norme di attuazione dello Statuto regionale (adottato con la L.Cost.1/1963) alle quali, quindi, occorre fare riferimento per comprendere l'entità del fenomeno.

Prima di approfondire la dimensione regionale del fenomeno è utile ripercorrere brevemente i passi più salienti della sua dimensione nazionale.

Con la L.59/1997 si è avviato in Italia un complesso percorso finalizzato a realizzare il più ampio decentramento amministrativo, compatibile con lo strumento utilizzato per realizzare la riforma e cioè la legge ordinaria. Ne è scaturito un susseguirsi di leggi delega (L.128/1998, L.340/2000 e L.127/2007), decreti legislativi attuativi e provvedimenti ministeriali che hanno conferito a Regioni e Enti locali *"tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione e sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori"*. Tali provvedimenti realizzano, nei criteri di ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni, un radicale cambio di prospettiva: tutte le funzioni che non sono espressamente elencate in tali atti spettano alla competenza degli Enti territoriali o locali. Per la prima volta si afferma cioè nell'ordinamento italiano il principio della residualità della competenza statale. Si avvia a trovare piena realizzazione, in questo modo, il principio di sussidiarietà che ha già trovato, del resto, pieno riconoscimento tra i principi generali dell'ordinamento comunitario.

Le *Leggi Bassanini* raggiungono l'obiettivo del decentramento attraverso lo strumento del trasferimento delle funzioni o della delega delle stesse. Non sempre, invero, è chiara la volontà del legislatore di optare per l'uno o per l'altro modello di decentramento. La riforma, che ha preso avvio dal basso, ovvero dalla ripartizione delle competenze amministrative attuata con lo strumento della legge ordinaria, ha trovato definitivo compimento con la modifica del Titolo V della Costituzione.

La L.Cost.3/2001, infatti, applica lo stesso principio della residualità dell'azione statale per le funzioni legislative regionali che, di conseguenza, si espandono significativamente. La contestuale affermazione del principio del *“parallelismo delle competenze legislative e delle funzioni amministrative”*, sancito dalla riforma, conduce a un ulteriore incremento del decentramento dell'azione amministrativa.

Il percorso si evolve poi, negli anni più recenti, con la riforma della finanza regionale e locale volta ad assicurare maggiore autonomia e responsabilità agli Enti locali e territoriali, divenuti dunque responsabili di una larga porzione dell'azione pubblica.

Di questo fenomeno, si è detto, si riscontrano i segni anche per la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, specialmente laddove si considerino i decreti di attuazione statutaria prodotti nell'arco di tempo dal 1996 al 2008.

Anche dai dati contabili dell'Ente Regione, invero, si ritrae la conferma del fenomeno. Tuttavia, a fronte del decentramento intervenuto, non sempre si è tempestivamente provveduto all'individuazione delle risorse necessarie da parte dell'Amministrazione Regionale per sostenere le nuove funzioni amministrative conferite. Laddove l'attribuzione di risorse è stata tempestiva poi, essa non si è sempre tradotta nel medesimo strumento di finanziamento: in alcuni casi, infatti, si è dato corso alla modifica delle percentuali di compartecipazione al gettito delle imposte erariali statutariamente devolute alla Regione; in altri, il finanziamento si è invece tradotto nell'attribuzione di assegnazioni statali vincolate all'Ente. Esaminando poi i provvedimenti attuativi statuari, occorre segnalare come la parte più consistente del decentramento si riferisca agli anni 1997, 2002 e 2004.

Nel 1997, infatti, si è stabilito di trasferire alla Regione alcune importati funzioni in materia di ordinamento degli Enti locali, ivi compresa la funzione di provvedere al loro finanziamento. Per questo, con successiva legge ordinaria, lo Stato ha provveduto a elevare la quota di compartecipazione spettante alla Regione al gettito dell'IRPEF da 4/10 a 6/10 e dell'IRPEG da 4/10 a 4,5/10. L'innalzamento era giustificato anche dalla contestuale soppressione delle quote di spettanza regionale nel Fondo sanitario nazionale. Nel 2002, invece, con il D.Lgs.110/2002, lo Stato ha trasferito alla Regione una complessa serie di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese, con il trasferimento anche delle funzioni relative al Fondo di rotazione per le iniziative economiche di cui alla L.908/1955. A fronte di tale provvedimento, con successiva legge ordinaria, si è disposto l'ulteriore incremento della percentuale di compartecipazione all'IVA spettante alla Regione, che è passata da 6/10 a 8/10. L'ultimo provvedimento di un certo rilievo è infine

il D.Lgs.111/2004, che ha trasferito alla Regione le funzioni amministrative in materia di pianificazione, programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione, gestione e vigilanza della rete stradale regionale e nazionale ricadente sul territorio regionale. Alla Regione spetta, in base a tale provvedimento, anche l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale o locale, di trasporto merci, di navigazione interna e di porti regionali. Per finanziare le funzioni trasferite la Regione si è vista incrementare ulteriormente la quota di compartecipazione all'IVA da 8/10 a 9,1/10.

Altri rilevanti provvedimenti sul punto sono:

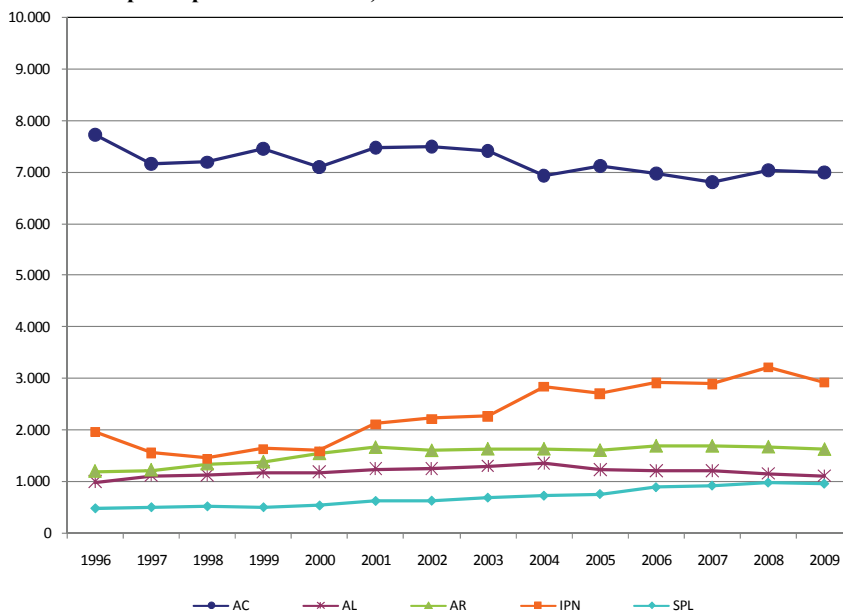
- D.Lgs.514/1996, con cui sono state delegate alla Regione le funzioni amministrative in materia di collocamento e avviamento al lavoro;
- D.Lgs.312/2000, che ha trasferito alla Regione le funzioni amministrative in materia di installazione ed esercizio di impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione ubicati sulle autostrade;
- D.Lgs.270/2002, che ha assegnato alla Regione le funzioni di concessione dei trattamenti economici previsti dalla legislazione statale in materia di invalidi civili;
- D.Lgs.126/2005, concernente il trasferimento di funzioni in materia di salute umana e sanità veterinaria;
- D.Lgs.34/ 2007, sull'attribuzione di funzioni in materia di beni culturali e paesaggistici;
- D.Lgs.29/2008, che attribuisce alla Regione il compito di allocare tra i propri Enti locali, con legge regionale, le funzioni in materia di catasto terreni e catasto edilizio urbano.

Alcuni importanti segnali del fatto che tale percorso è destinato a proseguire, con rinnovata intensità, anche nel prossimo futuro, si ricavano dall'esame della legge di stabilità per l'anno 2011 (L.220/2010) e, più precisamente, all'art. 1, co. 151. Infatti con tale disposizione lo Stato ha dato veste normativa a un protocollo d'intesa siglato con la Regione il 29 ottobre 2010. L'accordo ha lo scopo, tra l'altro, di definire le modalità con le quali la Regione contribuirà all'attuazione del federalismo fiscale e dei connessi principi di solidarietà e perequazione di cui all'art. 119 della Costituzione fissato nella misura di 370 milioni di euro annui. L'onere, infatti, potrà essere assolto dalla Regione anche attraverso l'acquisizione di nuove funzioni, senza trasferimento di risorse a carico del bilancio statale.

La Figura 1.1 riporta, a livello nazionale, i dati della spesa totale pro capite del Settore Pubblico Allargato articolata per livelli di governo. Le Amministrazioni Centrali detengono mediamente, nel periodo considerato

il 55,7 per cento della spesa complessiva. I Soggetti Pubblici Locali rappresentano il 5,4 per cento della spesa, mentre le Imprese Pubbliche Nazionali il 17,9 per cento, le Amministrazioni Regionali l'11,8 per cento e le Amministrazioni Locali il 9,2 per cento della spesa complessiva.

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

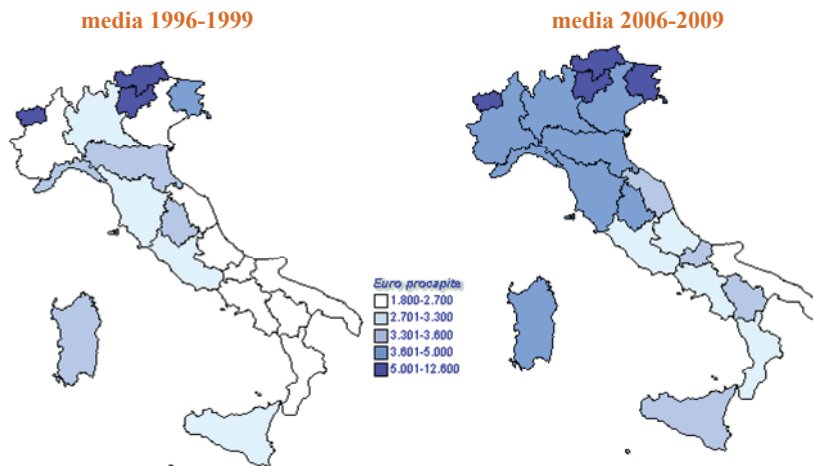


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il decentramento amministrativo intervenuto nell'ultimo decennio è ben evidenziato dalle cartine nella Figura 1.2, che considerano la spesa media pro capite del comparto locale del Settore Pubblico Allargato (AR, AL e enti del Settore Pubblico Allargato). La distribuzione regionale di tale spesa mostra come tutte le Regioni abbiano incrementato l'ammontare delle risorse pro capite; in particolare si evidenzia come le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome di Trento e di Bolzano abbiano la più consistente spesa media pro capite. Nello specifico, la spesa media pro capite della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia passa dai 3.784,07 euro del periodo 1996-1999 ai 5.614,43 euro del periodo 2006-2009, con una variazione in aumento pari al 48,4 per cento.

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

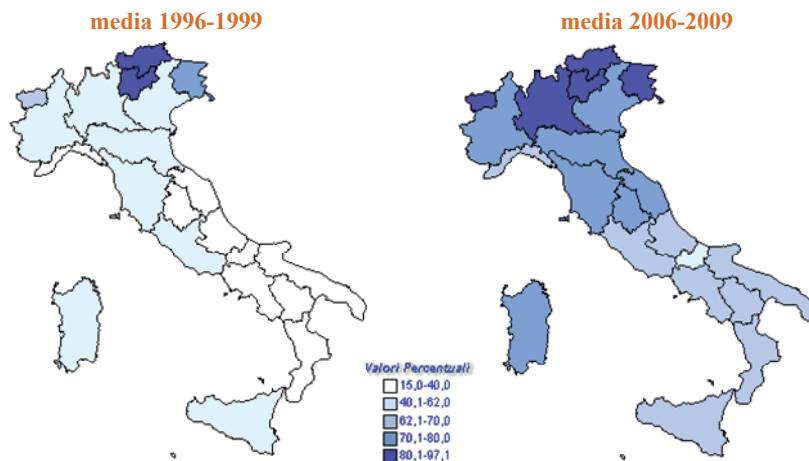
Figura 1.2 - SPA - Spesa totale del comparto locale (AR, AL, SPL) in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nella Figura 1.3 si mostra la quota di finanziamento delle AR e delle AL del Settore Pubblico Allargato. A livello nazionale, l'incremento per i due periodi considerati risulta generalizzato su tutto il territorio. Si osserva inoltre come le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome presentino una variazione in aumento molto più contenuta, in quanto già titolari di funzioni devolute anteriormente al 1996, e livelli di entrata più alti.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

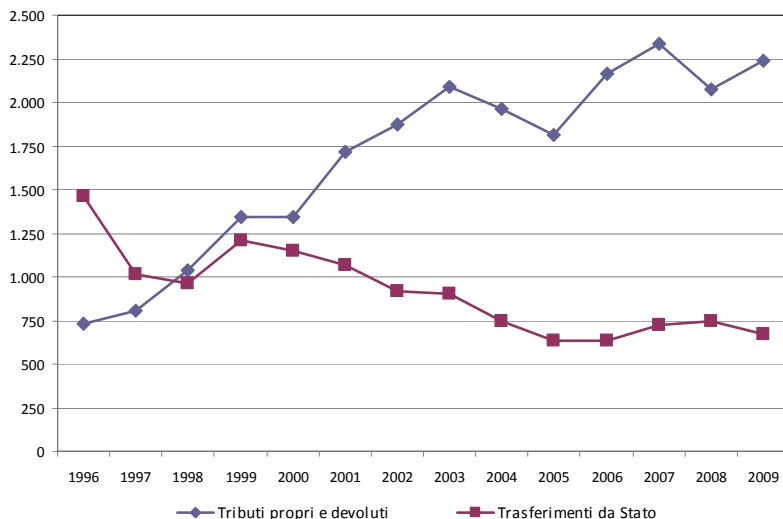
La Figura 1.4 focalizza l'andamento dei finanziamenti alle AR e alle AL del Settore Pubblico Allargato con riferimento ai Tributi propri e devoluti e ai Trasferimenti dallo Stato.

Ad inizio periodo, i Tributi propri o devoluti rappresentavano il 45,7 per cento del totale, nel 2001 si evidenzia una chiara inversione di tendenza, raggiungendo il 61,7 per cento.

Il trend è invece completamente invertito nel secondo periodo, con il 76,4 per cento di finanziamenti interni contro il 24,0 per cento di provenienza statale.

⁸ Il Finanziamento è calcolato come rapporto tra i Tributi propri e devoluti e la somma dei Tributi propri e devoluti e i Trasferimenti dallo Stato. Per la definizione di Tributi propri e devoluti adottata in questa pubblicazione, cfr. nota Figura 1.4.

Figura 1.4 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL⁹ in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

⁹ Nelle elaborazioni riportate in questa pubblicazione i Tributi propri e le compartecipazioni sono tra loro assimilati, assumendo alcuni orientamenti condivisi a livello internazionale. In particolare, l'OECD ha dedicato notevole attenzione, nell'ambito del *Network on fiscal relation across levels of government*, alla linea di demarcazione tra trasferimenti e compartecipazioni, al fine di pervenire a una classificazione omogenea nei propri Conti Nazionali e nelle proprie Statistiche sulle Entrate. In base a un *test* sottoposto ai vari Paesi si è assunto che in Italia le compartecipazioni non risultano assimilabili a trasferimenti in quanto le entrate possono essere usate liberamente dall'ente locale (*unconditionality*), il criterio di riparto è predeterminato (formula *stability*), e il governo locale si assume il rischio di fluttuazioni (*risk sharing*), essendo l'allocazione strettamente correlata al totale delle entrate. (Cfr. *OECD, Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*, 2009).

2. La declinazione del decentramento nella Regione

Sebbene la L.R.10/1988 abbia dettato norme in materia di “Riordinamento istituzionale della Regione e riconoscimento e devoluzione di funzioni agli Enti locali”, è con la L.R.1/2006 “Principi e norme fondamentali del sistema Regione - Autonomie Locali nel Friuli Venezia Giulia” che, di fatto, si è definito il ruolo delle Autonomie Locali e dei livelli di governo. La legge in questione costituisce il provvedimento legislativo organico di riordino del sistema delle Autonomie locali, intervenuto a distanza di dodici anni dall'entrata in vigore della L.Cost.2/1993, che ha attribuito alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia una potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli Enti locali.

Obiettivo principale della L.R.1/2006 è di gettare le basi del sistema Regione-Autonomie locali, individuando i principi fondamentali che devono regolare l'attività degli Enti locali e, altresì, dettare una serie di norme regolatrici dei rapporti intercorrenti tra i diversi livelli di governo. In tale ottica si può dire che è stata disegnata l'architettura fondamentale del sistema Regione-Autonomie locali del Friuli Venezia Giulia, riconoscendo, in osservanza ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, l'autonomia di Comuni e Province.

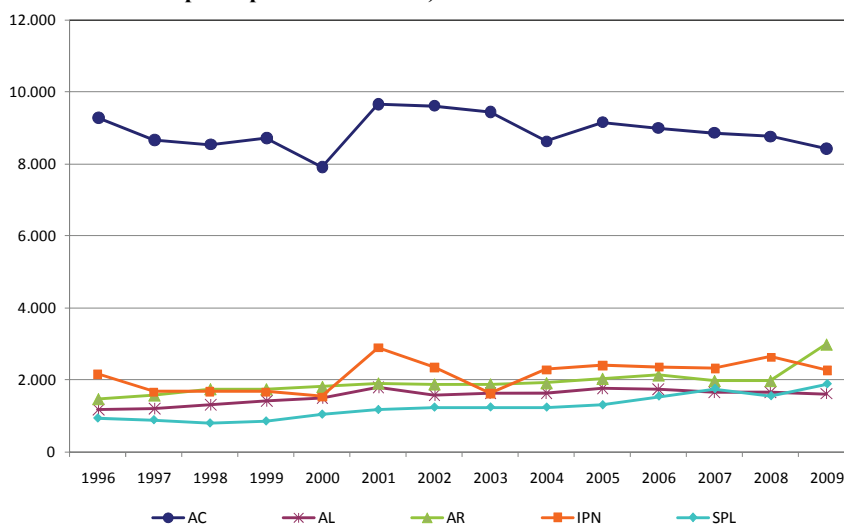
Coerentemente con il sistema istituzionale previsto, le funzioni amministrative sono trasferite agli Enti locali con leggi di settore, che individuano anche beni, risorse finanziarie e umane necessarie allo svolgimento delle funzioni devolute. La Regione ha inoltre previsto l'autonomia finanziaria degli Enti locali regionali basata sulla certezza di risorse proprie e trasferite. Le risorse finanziarie, senza vincoli di destinazione, sono assicurate mediante l'attribuzione di una quota della compartecipazione regionale ai tributi erariali riferibili al territorio e prevedendo misure di perequazione per gli enti con minore capacità fiscale per abitante e con ridotta dimensione demografica.

Con la L.R.24/2006, si è poi proceduto al riordino delle funzioni e dei compiti esercitati dall'AR attraverso il conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura e sport. Il trasferimento di funzioni è stato accompagnato dal trasferimento di risorse materiali e umane dalla Regione.

Alcune prime considerazioni possono derivare dall'esame dell'andamento nel periodo 1996-2009 della spesa totale nella Regione per livelli di governo (cfr. Figura 2.1).

Si può osservare come le AC si collochino su valori medi nettamente superiori rispetto a tutti gli altri soggetti e mostravano una sostanziale stabilità nell'intero periodo osservato. Ciò discende dalla circostanza che il governo centrale ha trattenuto in maniera residuale alcune funzioni di rilevanza nazionale (come la Previdenza e la gestione del debito statale), che mantengono alto il livello di spesa rispetto agli altri livelli di governo. Le caratteristiche di autonomia della Regione fanno inoltre sì che molte delle funzioni trasferite dalle AC alle AR fossero già in capo alla Regione Autonoma prima del 1996. L'incremento della spesa delle AR, visibile in figura, è dovuto al fatto che con l'entrata in vigore del D.M. di attuazione del D.Lgs.137/2007, la Regione ha ottenuto direttamente i versamenti delle compartecipazioni spettanti ai sensi dell'art. 49 dello Statuto di autonomia contabilizzandoli al lordo delle compensazioni e dei rimborsi in conto fiscale. Ne consegue che le entrate risultano incrementate di un importo pari all'ammontare delle compensazioni e dei rimborsi in conto fiscale erogati ai contribuenti nel corso dell'anno.

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

La spesa pro capite delle AL nella Regione nei due periodi 1996-1999 e 2007-2009 (cfr. Figura 2.2), è aumentata, passando dal valore medio di 1.276,09 euro pro capite del primo periodo a quello di 1.661,92 euro nel secondo. L'andamento della spesa per livello di governo mostra un incremento del 39,3 per cento per le AR, del 30,4 per le A.L. e del 91,3

per cento per i SPL. In particolare, per quest'ultimo livello di governo, si vedrà più avanti come gli incrementi più importanti siano intervenuti nei settori dell'Ambiente e gestione del territorio, nella Gestione dei Rifiuti Urbani, in quello della Mobilità e in quello delle Reti infrastrutturali.

Nella Figura 2.2 si mostra l'incidenza percentuale dell'intero comparto locale (AR, AL e SPL) sulla spesa totale della Regione, attraverso la composizione percentuale della spesa media per gli anni 2000-2002 e 2007-2009.

Mentre per le AR si osserva un peso sostanzialmente invariato tra i due periodi pari a circa il 40,0 per cento, le AL diminuiscono la loro quota dal 34,9 al 29,1 per cento. La spesa in diminuzione delle AL è compensata dall'aumento dei SPL, che passano da un valore medio percentuale di 25,0 per cento al 30,6 per cento dell'ultimo triennio di osservazione.

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

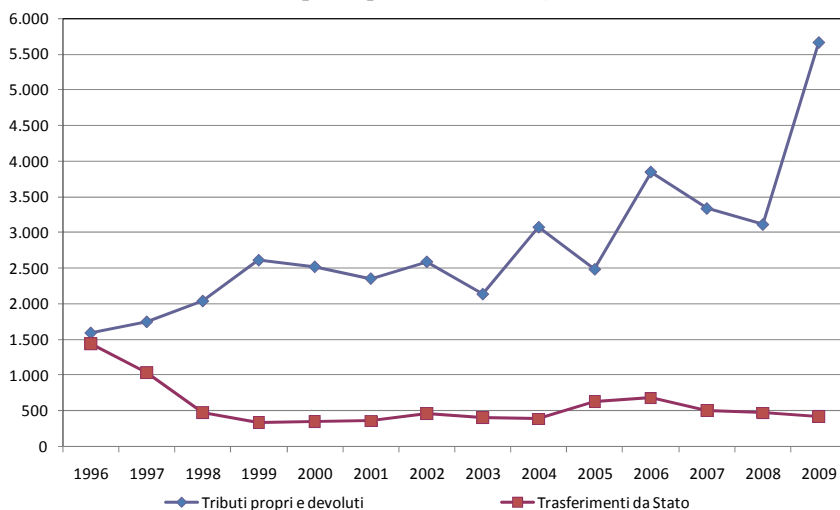
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Dal lato delle entrate, esaminando le AR e le AL della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, l'andamento della curva dei Tributi propri e devoluti mostra, nel suo complesso, una crescita delle

riscossioni, mentre i Trasferimenti dallo Stato, ad eccezione dei primi anni esaminati, si mantengono costantemente intorno al valore medio pari a 461,7 euro pro capite.

La dinamica dei Tributi propri e devoluti nella Regione Friuli Venezia Giulia risente dell'andamento delle riscossioni guidato dall'equilibrio di cassa dello Stato. In particolare, nel 2009 sono state contabilizzate le ultime due annualità, e di conseguenza il valore di tale anno risulta essere pari a 5.665,49 euro procapite, con una variazione annua pari all'81,9 per cento.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

¹⁰ Cfr. nota Figura 1.4.

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

Nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia sono presenti numerosi soggetti a rilevanza regionale e locale per la gestione di servizi pubblici.

Tra i diversi ambiti settoriali interessati, il settore Trasporti può essere preso come esempio di riorganizzazione a livello territoriale.

In linea con la normativa comunitaria sui trasporti, l'obiettivo regionale è stato quello di creare condizioni di sviluppo sostenibile nel trasporto pubblico, incrementando la competitività dei servizi migliorando la qualità degli stessi (con conseguente beneficio all'utenza e all'ambiente) e potenziando il sistema di trasporto come passaggio strategico per le opportunità di crescita della Regione.

L'evoluzione recente è stata determinata dal D.Lgs.111/2004 che disciplina il trasferimento delle funzioni dallo Stato alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, tra l'altro, in materia di trasporto e viabilità, attribuendole le competenze amministrative e tecniche sui servizi ferroviari regionali e interregionali. Tale trasferimento consente la gestione della mobilità pubblica regionale in un'ottica di integrazione con l'attuale sistema del trasporto pubblico locale su gomma e via mare, già di competenza regionale e disciplinato dalla L.R.20/1997. L'obiettivo di pervenire a una regolamentazione di un servizio di trasporto pubblico regionale e locale integrato tra le diverse modalità ha comportato la necessità di una revisione dell'attuale normativa che però, continua a mantenerne la vigenza fino al 31 dicembre 2010, data che segna la scadenza dei contratti che disciplinano i servizi su gomma, al fine di garantire l'osservanza degli obblighi connessi.

Le aziende di trasporto aggiudicatrici dei contratti di servizio nelle quattro province della Regione sono:

- Trieste Trasporti SpA nella Provincia di Trieste;
- Azienda Provinciale Trasporti di Gorizia SpA APT nella Provincia di Gorizia;
- Autoservizi FVG SpA - SAF nella Provincia di Udine;
- Azienda Trasporti Automobilistici Provinciali - ATAP SpA nella Provincia di Pordenone.

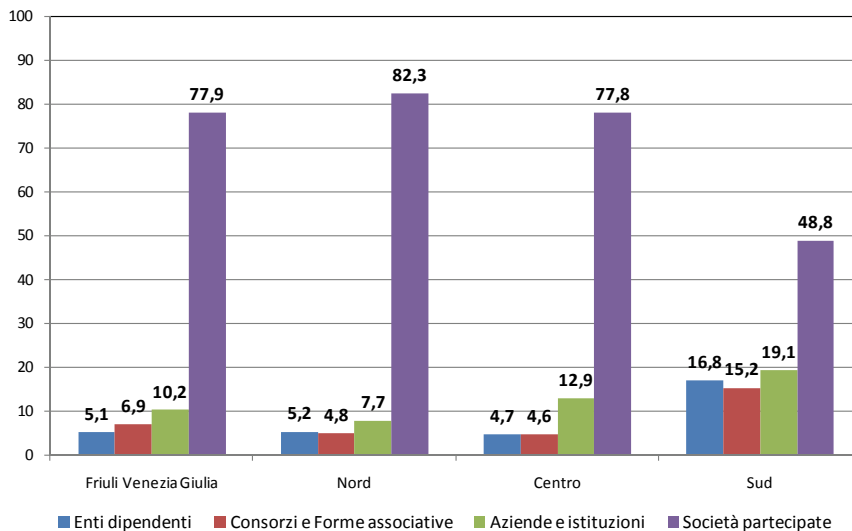
Anche nel settore dell'Energia la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha fatto della sostenibilità l'obiettivo primario: le strategie regionali sono rivolte alla realizzazione di una politica energetica integrata in linea con le indicazioni contenute nel Libro verde della Commissione europea, in cui si parla di un'energia "sostenibile, competitiva, sicura". Obiettivo è coniugare il miglioramento dell'efficienza con lo sviluppo delle fonti rinnovabili.

Le società appartenenti al settore Energia nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia sono numerose e diffuse in modo abbastanza uniforme sul territorio; negli ultimi anni però anche in questo settore si registra un aumento del fenomeno delle fusioni, di accorpamenti, ovvero di cessioni di rami d'azienda, sempre allo scopo di raggiungere dimensioni economicamente efficienti e competitive.

Troviamo quindi varie società: a Udine, Acegas-APS SpA ed Estenergy a Trieste, AMGA Calore & Impianti Srl, AMGA Energia & Servizi Srl, UCIT Srl; in provincia di Udine, Esco montagna FVG SpA ed EnergyMont Srl a Tolmezzo; in Provincia di Pordenone, Naonis Energia Srl ad Aviano e Multiservizi Azzanese Srl ad Azzano Decimo; e la Iris Isontina Reti Integrate e Servizi SpA a Gorizia.

Dal confronto dei dati relativi al riparto regionale della spesa dei SPL per categoria, emerge abbastanza chiaramente come vi sia una preponderanza delle Società partecipate, rispetto alle altre categorie (cfr. Figura 3.1). Questo accade in modo uniforme al Centro, al Nord, e per la Regione Friuli Venezia Giulia, mentre al Sud gli Enti dipendenti i Consorzi e le Aziende e istituzioni formano gruppi di spesa economicamente più importanti.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, in tale distribuzione statistica, risulta più simile a quanto riscontrato nelle regioni del Centro

Italia piuttosto che in quelle dell'Italia del Nord: si può interpretare questo fenomeno a causa della forte spinta alla presenza sul territorio di numerosi Consorzi per lo sviluppo industriale (classificati tra gli enti pubblici economici di livello sub-regionale), di Aziende speciali e municipalizzate dedite alla distribuzione di farmaci sul territorio e alla storica presenza di Aziende di edilizia residenziale di livello regionale, la cui attività continua a essere fortemente sostenuta dalla AR.

A sostegno di quanto appena detto è forse ancora più interessante approfondire questa caratteristica della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia esaminando come si distribuiscono numericamente le categorie dei SPL, suddividendole ulteriormente prima in sottocategorie e in seguito in sottotipi ed osservandone quindi l'evolversi negli ultimi dieci anni (cfr. Figura 3.2).

Gli Enti dipendenti regionali presentano una numerosità stabile.

Osserviamo sia tra gli Enti e istituti regionali una presenza costante (l'Autorità di Bacino FVG, l'Azienda Speciale Villa Manin, l'Ente Tutela Pesca del Friuli Venezia Giulia e infine Informest) sia nelle Agenzie regionali (Arlef - Agenzia regionale per la lingua friulana – e le varie Agenzie regionali: Agenzia Regionale della Sanità, ARPA - Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente, ARERan – Agenzia Regionale per la Rappresentanza Negoziale, ERSA - Agenzia Regionale per lo Sviluppo Rurale – e infine l'Agenzia Regionale del Lavoro).

Vi sono attualmente ancora due Enti per il Diritto e le opportunità allo Studio Universitario (ERDiSU), uno a Trieste e l'altro a Udine.

Si assiste invece al fenomeno della fusione in un unico soggetto per quanto riguarda le *ex* Aziende di promozione turistica (APT) divenute in seguito Aziende di informazione e accoglienza turistica (AIAT) fuse infine in un unico soggetto di rilevanza regionale, l'Agenzia Turismo FVG.

Nell'esaminare i Consorzi e le Forme associative, a livello regionale vi sono ormai 4 Consorzi di bonifica stabilmente operanti (inizialmente, nel periodo considerato, erano 5), mentre sono state create *ex-novo*, al 2009, 3 delle 5 Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale previste: l'AATO Centrale del Friuli, l'AATO Occidentale e l'AATO Orientale Triestino. Da segnalare che dal 2010 compaiono anche l'AATO Orientale Goriziano e l'AATO Interregionale del Lemene.

Dei 3 Consorzi istituiti e/o partecipati dalla Regione, uno è lo storico Consorzio dell'Area Science Park (in seguito riclassificato in Ente pubblico di ricerca) e gli altri due sono il Consorzio per l'Aeroporto Friuli Venezia Giulia e il Centro Servizi Condivisi, sciolto alla fine del 2009 e le cui funzioni sono ora passate al Dipartimento Servizi Condivisi dell'Azienda Ospedaliera Universitaria S. Maria della Misericordia di Udine.

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	5	4	2	2	2	4	4	4	4	4
		Agenzie regionali	5	5	5	5	4	4	4	6	6	6
		Enti di promozione turistica di livello regionale	7	7	7	7	9	9	1	1	1	1
		Enti per il diritto allo studio universitario	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
		ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)								2	3	3
		Consorzi di bonifica	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	20	19	21	22	21	21	21	21	23	21
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello regionale	Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
		Aziende speciali e municipalizzate	7	7	5	4	4	3	3	3	3	3
	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende consortili di province e/o comuni	1	1	1	1						
		Istituzioni di province e/o comuni		2	2	2	1	1				
		Enti pubblici economici di livello sub-regionale	16	14	14	13	11	10	10	10	10	10
Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Società di capitali a partecipazione regionale per la gestione di pubblici servizi	11	11	11	12	13	12	12	13	13	13
		Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	5	6	6	7	7	7	8	8	8	6
	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale per la gestione di pubblici servizi	29	36	36	40	51	56	68	76	77	81
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	3	3	3	6	8	8	10	10	9	9
Totale complessivo			123	128	126	134	145	149	155	168	171	171

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

A livello sub-regionale invece vi è una proliferazione di Consorzi istituiti e/o partecipati da Province e/o Comuni. Nel 2009 il loro numero è pari a 21 e sono impegnati in diversi campi di attività: troviamo una Comunità Collinare, Consorzi che gestiscono acquedotti, boschi, aree universitarie e di innovazione tecnologica, nonché progetti europei di sviluppo locale (tipicamente il progetto Leader).

Il numero dei soggetti classificabili tra le Aziende e istituzioni a livello regionale, rimane costante; sostanzialmente sono sempre le 5 Aziende territoriali per l'edilizia residenziale, una per provincia: nella provincia di Udine sono presenti 2 aziende, una per l'Alto Friuli e una per il restante territorio.

Le Aziende e istituzioni di livello sub-regionale diminuiscono da 29 a 18 unità, mostrando un evidente sintomo della tendenza alla societizzazione dei servizi pubblici locali.

Focalizzando l'attenzione sulla gestione di pubblici servizi, la categoria di Enti dove si registra una crescita nella numerosità dei soggetti negli ultimi anni è quella delle Società di capitali a partecipazione regionale (dalle 11 presenze registrate nel 2000 alle 13 individuate nel 2009). La crescita assume proporzioni importanti per l'intera categoria delle Società di capitali (che passano dalle 41 unità del 1996 alle 113 del 2009).

Questa crescita è in parte riconducibile al fatto che nell'ultimo decennio (periodo temporale oggetto del presente lavoro) sono sorte nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia numerose Società di capitali in alcuni ambiti particolarmente sensibili dell'economia regionale o considerati economicamente strategici, al fine di sostenerne lo sviluppo.

Si possono pertanto citare le 7 ASDI, le Agenzie per lo Sviluppo dei Distretti Industriali, che in Regione sostengono e coordinano alcuni territori a vocazione industriale tipica, come per esempio il "triangolo della sedia" di Manzano (provincia di Udine), territorio dal quale in passato venivano prodotte la maggior parte delle sedie d'Italia e d'Europa, "il mobile" a Udine oppure "il coltello" di Maniago (provincia di Pordenone), zona di produzione d'eccellenza di lame e affini, concorrenziale, ad esempio, alle lame di Toledo. C'è pure la zona di produzione tipica del "prosciutto" di San Daniele del Friuli (provincia di Udine), concorrente di quello prodotto a Parma, per concludere con le tecnologie più avanzate, da quelle "digitali" di Tavagnacco nei pressi di Udine alla "componentistica e termoelettromeccanica" nel comprensorio di Pordenone, alla "cantieristica navale" di Monfalcone.

Vi sono poi numerose società sorte nella gestione dell'Energia, dell'Ambiente, dei Servizi idrici, dei Trasporti e della Viabilità, dell'Innovazione e Ricerca.

Da un esame prettamente descrittivo sulla numerosità dei SPL della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, passiamo a un'indagine più profonda, portando l'attenzione su come effettivamente la spesa totale dei medesimi si distribuisca tra gli 11 macrosettori economici di spesa.

La distribuzione regionale per macroarea della spesa media del SPL a livello settoriale per il periodo 2000-2009 è riportata in Figura 3.3.

Occorre premettere che la parte sinistra della tabella attiene al peso sociale degli interventi economici per ogni macrosettore (euro pro capite), mentre la parte destra riguarda più propriamente le decisioni di politica economica, in quanto mostra la distribuzione delle risorse destinate ai vari macrosettori (valori percentuali).

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			
	Friuli				Friuli			
	Venezia Giulia	Nord	Centro	Sud	Venezia Giulia	Nord	Centro	Sud
Amministrazione Generale	1,77	2,33	2,35	0,22	0,1	0,2	0,3	0,1
Servizi Generali	0,11	7,31	0,03	0,01	0,0	0,5	0,0	0,0
Conoscenza, Cultura e Ricerca	105,65	43,15	26,88	22,94	6,7	4,2	3,5	6,0
Servizio Idrico Integrato	96,66	99,46	117,98	61,17	7,1	9,4	14,9	16,0
Gestione dei Rifiuti Urbani	109,68	150,72	99,23	51,95	7,7	13,5	12,9	13,5
Ambiente e gestione del territorio	27,70	25,08	17,40	28,59	2,0	2,5	2,3	7,4
Sanità	17,01	26,88	28,72	7,59	1,1	2,6	3,8	2,0
Politiche sociali	13,23	27,89	2,13	1,45	1,0	2,6	0,3	0,4
Attività produttive e Opere Pubbliche	441,18	158,19	124,14	105,29	31,9	15,2	16,3	27,9
Mobilità	277,08	194,25	184,78	92,04	19,6	18,4	24,2	24,2
Reti infrastrutturali	314,42	345,82	166,42	9,80	22,6	30,9	21,5	2,6
Totale	1.404,49	1.081,08	770,07	381,04	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia si spende mediamente di più rispetto a tutte le altre aree del Paese: in totale (1.404,49 euro pro capite), soprattutto nei macrosettori Attività produttive e Opere Pubbliche, Reti infrastrutturali e Mobilità. Mentre la distribuzione percentuale delle spese per le Reti infrastrutturali mostra un allineamento con le posizioni del Nord (314,42 euro pro capite della Regione a fronte dei 345,82 euro pro capite del Nord), nei restanti due macrosettori il livello di spesa è caratteristico del Friuli (441,8 euro pro capite per le Attività produttive e 277,08 euro pro capite per la Mobilità), discostandosi dai valori di ogni altra macroarea di riferimento.

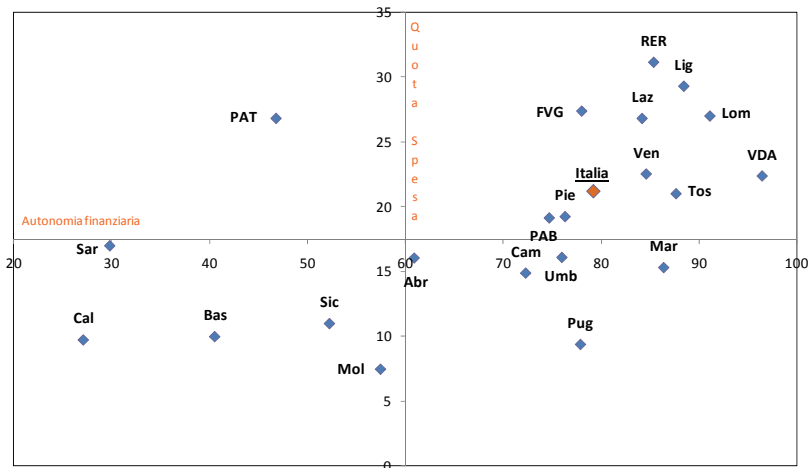
Osserviamo infine cosa succede nel Servizio Idrico Integrato e nella Gestione dei Rifiuti Urbani, settori successivamente approfonditi nel presente volume. I valori espressi in euro pro capite nel Servizio Idrico Integrato sono in linea tra la Regione e il Nord, ma la loro distribuzione percentuale è diversa: nel Nord essa rappresenta il 9,4 per cento della spesa, per un importo pari a 99,46 euro pro capite, mentre nel Friuli i corrispettivi valori si attestano al 7,1 per cento della spesa per 97,66 euro pro capite.

Circa la Gestione dei Rifiuti Urbani, le macroaree dedicano una quota maggiore di spesa (rispettivamente, il 13,5 per cento nel Nord, il 12,9 nel Centro e il 13,5 nel Sud) se confrontate con la Regione (7,7 per cento della spesa), ma con livelli diversi. Se infatti in Friuli Venezia Giulia si spendono mediamente 109,68 euro pro capite per la Gestione dei Rifiuti Urbani, al Nord questo valore sale a 150,72 euro pro capite, mentre diminuisce sensibilmente nel Centro (99,23 euro pro capite) e al Sud (51,95 euro pro capite).

Un aspetto che assume negli ultimi anni sempre maggior importanza per la *policy*, è quello dell'autonomia finanziaria dei SPL e il confronto tra la spesa di questi ultimi e quella dell'intero universo locale (considerando quindi unitamente le AR, le AL e i gli stessi SPL).

Dalla Figura 3.4 si può notare come, a livello regionale, si presenti una situazione molto variabile. La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia si situa in prossimità del valore medio nazionale per quanto concerne l'autonomia finanziaria e con un peso della spesa sul comparto locale dei SPL lievemente superiore.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'esame del processo di "societarizzazione" riferito ai SPL nella Regione è reso evidente dall'evolversi della loro numerosità negli ultimi dieci anni

¹¹ Calcolata come rapporto tra la Vendita di beni e servizi e la somma dei Trasferimenti dalla PA percepiti dai SPL e del totale della Vendita di beni e servizi.

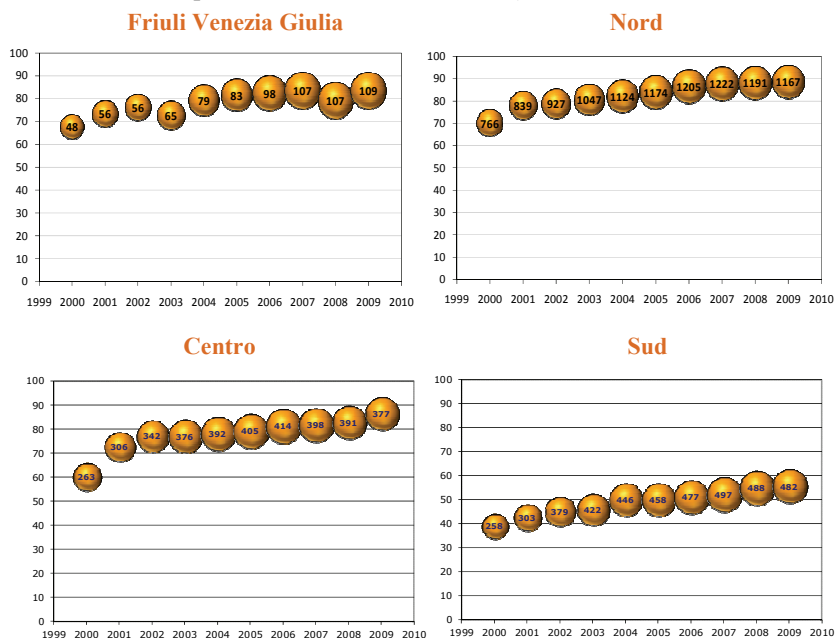
¹² Calcolato come rapporto tra la spesa dei SPL e quella del comparto locale totale (AR, AL e SPL).

e dall'andamento del rapporto tra la spesa totale delle Società sul totale della spesa dei SPL.

La Figura 3.5 evidenzia con chiarezza come nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia il numero delle Società partecipate sia cresciuto nel periodo preso in esame (dal 2000 al 2009), passando da 48 a 109. Anche il rapporto tra la spesa delle Società partecipate e il totale della spesa dei SPL mostra un *trend* crescente, arrivando, dall'iniziale 67,6 per cento del 2000, al 83,5 per cento del 2009.

Per il Friuli Venezia Giulia, può quindi confermarsi l'esistenza di una correlazione positiva tra la numerosità delle Società partecipate e il peso della loro spesa all'interno dei SPL.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Quanto sinora esaminato in termini generali verrà approfondito nei prossimi capitoli con maggiore dettaglio con riferimento a i due macrosettori Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani.

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

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

4. Il Servizio Idrico Integrato nella Regione

In Friuli Venezia Giulia l'organizzazione del Servizio Idrico Integrato si è avviata nel 1995 con la D.G.R.1418/1995, sulla delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali, che aveva la finalità di avviare le procedure di consultazione di cui all'art. 8 della L.36/1994, co. 2.

In particolare, veniva evidenziato che la dimensione ottimale di gestione “non poteva essere troppo piccola, perché sarebbe risultata insufficiente e antieconomica, né poteva eccedere i limiti di un sistema complesso in quanto ciò avrebbe comportato appesantimenti burocratici ed aggravio ingiustificato delle spese generali”.

La Regione acquisiva quindi i pareri delle Amministrazioni Provinciali, nonché le determinazioni delle Autorità di Bacino.

In seguito, la suddivisione del territorio regionale prevedeva un ambito “Occidentale”, comprendente la Provincia di Pordenone e il Comune di Forgaria nel Friuli, un ambito “Centrale”, comprendente la Provincia di Udine, a esclusione del Comune di Forgaria nel Friuli, e un ambito “Orientale”, quest'ultimo comprendente i territori di Trieste e Gorizia e facendosi riserva di definire la configurazione di un eventuale ambito interregionale con la Regione del Veneto.

Con D.G.R.1045/1998 si è approvata la delimitazione degli ATO sulla base della cartografia e dell'elencazione dei Comuni predisposta dalla Direzione Regionale dell'Ambiente, modificando l'ATO “Orientale” in due distinti Ambiti, coincidenti con i territori provinciali di Gorizia e di Trieste denominati rispettivamente “Orientale Goriziano” e “Orientale Triestino”, in accoglimento delle osservazioni formulate dalla Provincia di Gorizia e dagli Enti gestori operanti sul medesimo territorio provinciale.

Nel corso della IX legislatura regionale, veniva dato nuovo impulso all'*iter* di recepimento e attuazione della L.36/1994, tanto da costituire materia inserita tra i progetti del Piano Strategico Regionale 2005-2008.

Attualmente, l'organizzazione del Servizio Idrico Integrato è disciplinata dalla L.R.13/2005 è previsto che le delimitazioni degli ATO ivi definite possano essere modificate, al fine di migliorare la gestione del servizio o armonizzare le dimensioni degli ambiti a sopravvenute scelte della programmazione regionale, sentite le Autorità di bacino e le Autorità d'ambito interessate.

È, inoltre, prevista la possibilità di costituire, mediante apposito accordo con la Regione del Veneto, un ATO interregionale fra i Comuni compresi nel bacino idrografico interregionale del Lemene. L'accordo è stato

sottoscritto il 31 luglio 2006 e l'ATO del Lemene è stato istituito il 21 dicembre 2009.

All'interno degli ATO è infine data la possibilità di costituire zone territoriali omogenee "al fine di garantire un'adeguata rappresentanza alle specificità territoriali con particolare riguardo alle peculiarità idrogeologiche, nonché per assicurare una maggiore funzionalità all'azione dell'Autorità d'Ambito".

In ciascun ATO è costituita un'Autorità d'Ambito, cui partecipano obbligatoriamente gli Enti locali mediante una delle seguenti forme di cooperazione:

- convenzione, di cui all'art. 30 D.Lgs.267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali);
- consorzio di funzioni, di cui all'art. 31 D.Lgs.267/2000.

L'Autorità d'Ambito è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia organizzativa, finanziaria e patrimoniale, svolge funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del Servizio Idrico Integrato, rimanendo esclusa ogni attività di gestione.

Inoltre, essa svolge funzioni di controllo sul gestore del Servizio Idrico Integrato e in particolare procede alla verifica del raggiungimento degli *standard* economici, qualitativi e tariffari fissati nell'atto di concessione e nel contratto di servizio, nonché alla verifica della puntuale realizzazione degli investimenti previsti dal piano d'ambito e del rispetto dei diritti dell'utenza.

Ai sensi dell'art. 23-bis del D.L.112/2008 il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:

- a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica;
- a favore di società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40,0 per cento.

L'affidamento *in house* è invece ammesso solo in situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato.

Rimanendo in tema di affidamento del servizio, occorre ricordare che la L.R.13/2005 ha ammesso la possibilità della coesistenza di una pluralità di gestori nel medesimo ambito. In tal caso, l'Autorità d'Ambito individua il soggetto che svolge il compito del coordinamento del servizio.

Le Autorità d'Ambito sono inoltre coinvolte anche nel procedimento per la formazione e l'adozione del Piano Regionale di Tutela delle Acque, ai sensi dell'art. 13 della L.R.16/2008 (Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasposti, demanio marittimo e turismo), di attuazione dell'art. 121 del D.Lgs.152/2006.

Il citato art. 13 disciplina le fasi di formazione, adozione e approvazione del Piano Regionale di Tutela delle Acque; è in tal senso delineato un procedimento complesso capace di coinvolgere al suo interno, a vario titolo, una molteplicità di soggetti dal Consiglio delle Autonomie locali, alle Province, alle Autorità d'Ambito, alle Autorità di Bacino oltre ai cittadini. Le Autorità d'Ambito in particolare devono essere sentite dalla Giunta Regionale prima dell'adozione del Piano.

Infine è da segnalare che con il D.Lgs.265/2001 lo Stato ha previsto il trasferimento alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia dei beni e delle funzioni del demanio idrico, in particolare stabilendo all'art. 5 che il trasferimento avvenga con verbale di consegna, dalla cui data la Regione è legittimata all'esercizio delle funzioni amministrative, in particolare per quanto concerne il rilascio degli atti di concessione per l'utilizzo dei beni in parola e il conseguente introito del canone. A tutto il 2010 sono stati trasferiti quasi tutti i corsi d'acqua e risultano in essere le procedure per la verifica di altri beni del demanio statale che saranno consegnati alla Regione in caso di accertata funzionalità idraulica.

5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

Negli ecosistemi naturali l'acqua viene continuamente utilizzata, purificata e riciclata, dando vita a un ciclo.

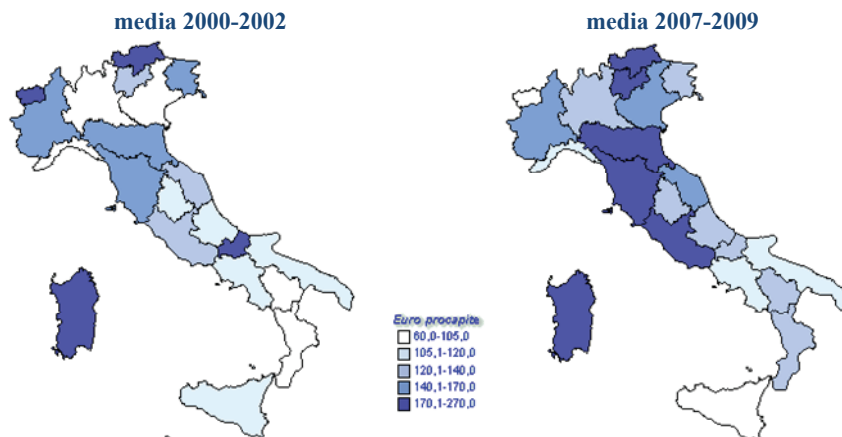
Il Servizio Idrico Integrato (SII), com'è oggi inteso, si articola in cinque fasi: captazione dell'acqua, trattamento, distribuzione, movimentazione e trattamento delle acque reflue, sanificazione e riutilizzo dei reflui.

La conoscenza del ciclo dell'acqua e delle caratteristiche del territorio, anche attraverso la realizzazione di opportune campagne di sensibilizzazione del cittadino, permette un utilizzo adeguato della risorsa e una migliore difesa del territorio dalle acque.

La gestione del SII deve garantire disponibilità idriche adeguate in termini di quantità, di qualità e di sostenibilità dei costi per la popolazione civile come per le attività produttive, in accordo con le priorità definite dalla politica comunitaria in materia di acque, creando le condizioni necessarie per aumentare l'efficienza di acquedotti, fognature e depuratori, in un'ottica di tutela della risorsa idrica e di economicità di gestione.

La spesa totale del Settore Pubblico Allargato per la gestione del SII (cfr. Figura 5.1) nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia mostra un valore medio di 155,21 euro pro capite per il periodo 2000-2002 e di 137,72 euro pro capite per il periodo 2007-2009, registrando una flessione dell'11,3 per cento.

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

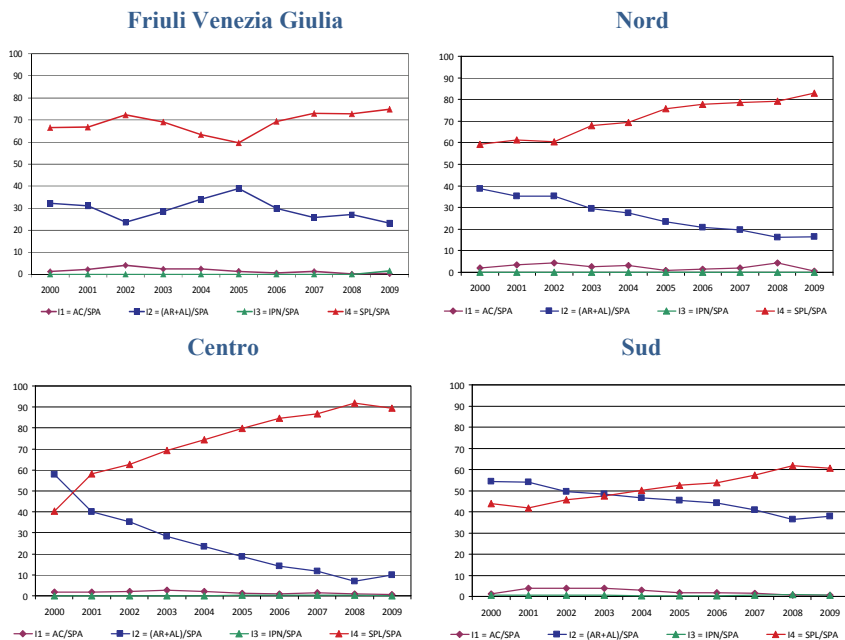
Proseguendo con il confronto con le macroregioni d'Italia (cfr. Figura 5.2), si osserva come l'andamento della spesa a carico dei SPL sia

generalmente positivo, in particolare nel Centro e Nord Italia, a discapito delle AR e delle AL. Se nel 2000 le AR e AL rappresentavano il 47,6 per cento della spesa complessiva, nel 2009 si osserva un'incidenza pari al 21,7 per cento. Si può anche osservare come le Regioni del Nord abbiano anticipato il decentramento per il SII in quanto la spesa a carico dei SPL nel 2000 rappresentava circa il 60,0 per cento della spesa complessiva. La parte residuale di spesa a carico delle AC segue un *trend* negativo, mantenendosi costantemente al di sotto del 5,0 per cento del totale, mentre risulta poco significativa la spesa delle IPN.

Per quanto riguarda la Regione Friuli Venezia Giulia, nel 2000 la spesa dei erogata dai SPL rappresentava il 66,5 per cento del totale con un divario con AR e AL pari a circa 34 punti percentuali. Nel 2009, i SPL detengono il 74,9 per cento della spesa complessiva e il divario con le AR e AL cresce a 52,3 punti percentuali. Gli andamenti della spesa per i due livelli di governo si divaricano, segnando l'ingresso nel SII di realtà diverse dalle amministrazioni pubbliche, registrando una flessione a metà periodo, nel 2005 per i SPL (59,7 per cento). Si segnala a tal proposito che dal 2007 entrano a far parte dei SPL gli ATO (cfr. Figura 5.8).

La spesa delle AC è residuale, non superando lo 0,04 per cento, e mostra un andamento decrescente, a loro volta, le IPN sono presenti esclusivamente nel 2009 con lo 0,02 per cento delle spesa totale.

Figura 5.2 - Indicatori di decentramento per il Servizio Idrico Integrato (anni 2000-2009; valori percentuali)¹⁴



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

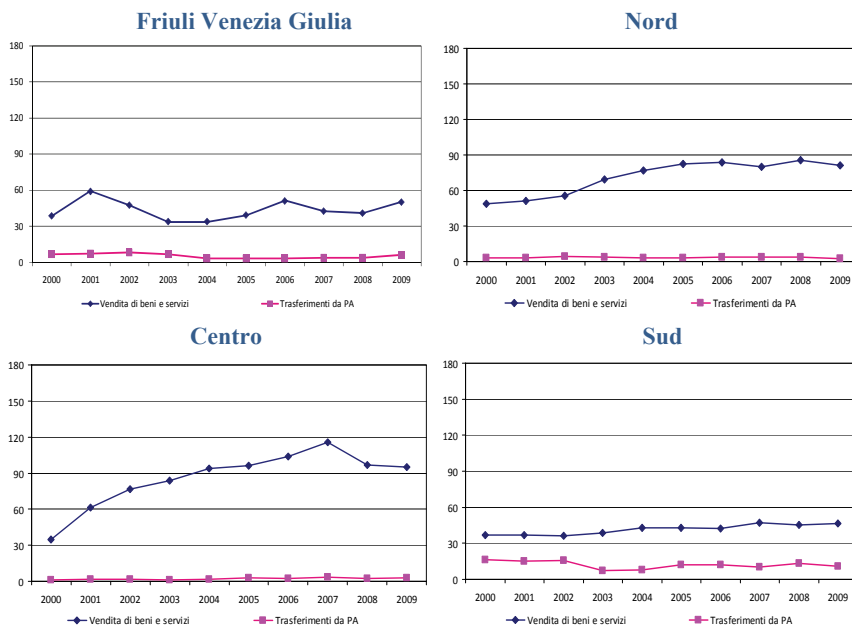
Dall'analisi dei bilanci degli enti del Settore Pubblico Allargato è possibile desumere l'evoluzione dell'autonomia finanziaria dei SPL attraverso l'andamento di due componenti delle entrate: la Vendita di beni e servizi e i Trasferimenti dalla Pubblica Amministrazione.

La quota di entrate derivante dai Trasferimenti dalla Pubblica Amministrazione (cfr. Figura 5.3) si attesta sotto il 4,0 per cento circa nelle regioni del Centro e del Nord, e intorno al 12,1 per cento per quelle del Sud.

¹⁴ Sono stati individuati i seguenti indicatori di decentramento:

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

Figura 5.3 - SPL - Evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA nel Servizio Idrico Integrato¹⁵ (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

I ricavi derivanti dalla Vendita di beni e servizi hanno un'evoluzione fortemente positiva per il Nord e il Centro mentre rimangono stazionari e poco al di sopra dei Trasferimenti pubblici per il Sud.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, l'andamento dei proventi da Vendita di beni e servizi si presenta in modo ciclico, con punti di minimo nel 2003 e nel 2004 e un punto massimo nel 2001. Lo sviluppo dei Trasferimenti dalla Pubblica Amministrazione segue quello delle Vendite di beni e servizi, mantenendosi mediamente al di sotto del 5,0 per cento circa.

Il rapporto tra Vendita di beni e servizi e Trasferimenti dalla Pubblica Amministrazione può essere considerato un indicatore del grado di autonomia finanziaria. Nel 2009, nelle regioni del Nord, a ogni euro pro capite di somme trasferite, corrispondono in proporzione 38,82 euro pro capite ricavati dalla Vendita di beni e servizi, mentre nelle regioni del

¹⁵ 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.

Centro la stessa proporzione scende a 31,29 euro pro capite, e nelle regioni del Sud a 4,39 euro pro capite. Nel Friuli Venezia Giulia l'indice di autonomia finanziaria è pari a 5,7 nel 2000, e a 7,9 per il 2009, dimostrando un certo grado di dipendenza dai trasferimenti dalla Pubblica Amministrazione dei SPL.

Ai dati contabili riferiti al SII è opportuno affiancare alcuni indicatori strutturali del settore in grado di rappresentarne le principali caratteristiche. Nel 2008 il prelievo d'acqua a uso potabile ammontava, a livello nazionale, a 9,1 miliardi di mc, l'1,7 per cento in più rispetto al 2005, il 2,6 per cento in più dal 1999. L'acqua prelevata pro capite ammontava a circa 152 mc per abitante e il 32,2 per cento dell'acqua prelevata era sottoposta a trattamenti di potabilizzazione.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia l'acqua prelevata per abitante è stata pari a 182,4 mc per abitante (cfr. Figura 5.4), circa il 20,0 per cento in più per abitante rispetto alla media nazionale; l'acqua potabilizzata è stata pari al 31,1 per cento dell'acqua prelevata, percentuale di poco inferiore rispetto al dato medio nazionale e del Nord.

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

		Friuli Venezia Giulia	Sud	Centro-Nord	Italia
Approvvigionamento idrico-potabile	Acqua potabilizzata (mc per abitante)	56,8	50,4	48,4	49,1
	Acqua prelevata (mc per abitante)	182,4	151,7	152,5	152,2
	Acqua potabilizzata/acqua prelevata (%)	31,1	33,2	31,7	32,2
Indicatori Obiettivi di Servizio	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (%)	59,4	60,3	71,9	67,9
	Quota di abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario (%)	48,3	53,1	58,4	56,5
Fognatura - Popolazione con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria (%)		41,6	50,6	49,3	49,8

Fonte: Istat-SIA

La quota di acqua potabilizzata risente delle caratteristiche idrogeologiche dei territori da cui sono captate le acque. Infatti, dove sono disponibili una pluralità di fonti vengono *in primis* utilizzate le acque sotterranee, che sono di migliore qualità e non richiedono, di norma, processi di potabilizzazione. Le acque superficiali, invece, devono essere sottoposte a trattamenti di potabilizzazione nella quasi totalità dei casi.

Nel Friuli Venezia Giulia, oltre il 90,0 per cento circa delle acque destinate al consumo umano proviene da falde sotterranee e da sorgenti,

mentre solo una piccola percentuale deriva da acque superficiali. Le acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile devono possedere i requisiti di qualità indicati nel D.Lsg.152/99 e il loro monitoraggio è di competenza dell'ARPA FVG, l'Agenzia Regionale per l'Ambiente.

L'89,0 per cento circa dell'acqua prelevata a uso potabile nel Friuli Venezia Giulia, pari a circa 199,1 milioni di mc, è stata effettivamente immessa nelle reti comunali di distribuzione.

L'acqua immessa nella rete di distribuzione dell'acqua potabile è la quantità di acqua a uso potabile addotta da acquedotti e/o proveniente da apporti diretti da opere di captazione e/o derivazione, navi cisterna o autobotti, in uscita dalle vasche di alimentazione (serbatoi, impianti di pompaggio, ecc.) della rete di distribuzione.

Nel Friuli Venezia Giulia sono stati immessi in rete 162 mc per abitante a fronte di 136 mc a livello nazionale, di cui solo il 59,4 per cento (67,9 per cento in Italia) è stato erogato. L'indicatore di efficienza calcolato con il rapporto percentuale tra acqua erogata e acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale considera i flussi di acqua potabile che attraversano la rete di distribuzione comunale intesa come il complesso di opere relativo all'intero territorio comunale.

In Italia nel 2008¹⁶ sono stati erogati 92,5 mc di acqua potabile per abitante, con un incremento dell'1,2 per cento negli ultimi dieci anni mentre in Regione sono stati erogati 96,5 mc per abitante. Tale valore è costituito dall'acqua consumata, misurata ai contatori dei singoli utenti, e dalla stima dell'acqua non misurata, ma consumata per diversi usi (luoghi pubblici, fontane, acque di lavaggio delle strade, innaffiamento di verde pubblico, ecc.).

Nel 2009, le perdite effettive calcolate tenendo presente i volumi di acqua contabilizzati e i volumi immessi in rete, sono state pari a circa il 35,0 per cento. Il dato, fornito dagli ATO regionali, evidenzia l'elevata obsolescenza degli impianti, questione che dovrà trovare rimedio negli investimenti previsti dai Piani di Attuazione.

Gli insediamenti urbani assorbono e utilizzano una grande quantità di acqua per lo svolgimento delle proprie attività sociali, produttive e

¹⁶ Nel 2008 si registra, a livello nazionale, una dispersione totale (misurata dal rapporto tra acqua prelevata e acqua erogata) pari al 65,0 per cento circa e una dispersione di rete (data invece dal rapporto tra la quantità di acqua immessa e acqua erogata) pari a circa il 47,0 per cento. Tali dispersioni sono dovute a una molteplicità di fattori, tra cui prelievi non autorizzati, ed effettive perdite delle condutture stesse. Nella Regione Friuli Venezia Giulia si osserva invece una dispersione superiore a quella nazionale, con valori dell'89,0 per cento per la dispersione totale e del 68,0 per cento per la dispersione di rete (Fonte Istat, Censimento delle risorse idriche a uso civile, anno 2008).

ricreative. La conseguenza diretta dell'utilizzo dell'acqua è la produzione di scarichi che, per poter essere restituiti all'ambiente, devono necessariamente essere sottoposti ad un trattamento di depurazione.

La depurazione di acqua è rilevante per prevenire l'inquinamento delle falde sotterranee, dei corpi idrici, delle acque marine e costiere onde garantire il benessere sanitario delle popolazioni.

La capacità potenziale degli impianti di depurazione delle acque reflue domestiche nel Friuli Venezia Giulia nel 2008 era di 1,6 milioni di abitanti equivalenti mentre la capacità effettivamente utilizzata è stata di 1,2 milioni di Abitanti Equivalenti mentre sarebbe necessaria una capacità che soddisfi 2,1 milioni di Abitanti Equivalenti.

Nella Regione gli Abitanti Equivalenti Effettivi Urbani serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario sono pari al 48,3 per cento (il 56,5 per cento in Italia) mentre la percentuale di popolazione con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria è del 41,6 per cento in Regione a fronte del 49,8 per cento a livello nazionale. Emerge dunque un quadro regionale da migliorare. Gli indici pongono infatti a confronto la capacità di utilizzo degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane installati sul territorio con il fabbisogno di depurazione.

Considerando i valori obiettivo fissati per le Regioni del Sud al 2013 per indicatori riferiti al SII, si può osservare come sia richiesto di aumentare la capacità di acqua erogata nelle reti di distribuzione comunale dal 59,0 al 75,0 per cento e di incrementare gli utenti serviti da impianti di depurazione delle acque dal 63,0 al 70,0 per cento. Confrontando la situazione della Regione Friuli Venezia Giulia al 2008 con valori pari al 59,4 per cento per il primo obiettivo e al 48,3 per cento per il secondo, si evidenzia come si trovi abbastanza distante da questi parametri, e come quindi dovrà incrementare la sua azione in questa direzione.

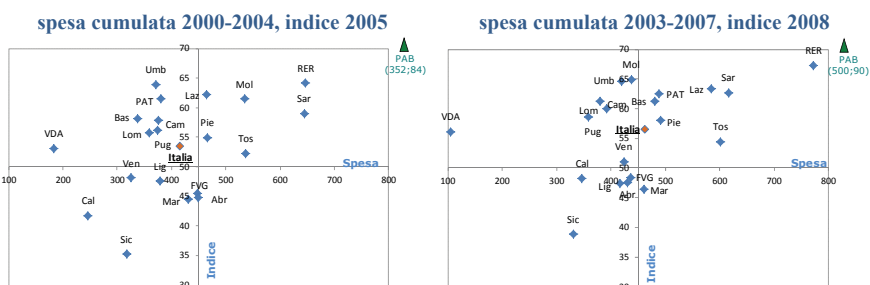
È importante tener conto del fatto che gli organismi coinvolti nel SII hanno una propria personalità giuridica indipendente e un'autonomia di spesa che si esprime con la redazione di un bilancio.

La Figura 5.5 mette in relazione la spesa corrente (cioè quella riferibile a spese di gestione destinate alla produzione e al funzionamento dei vari servizi prestati dall'ente nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi) con la quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione (indice di efficienza) per i periodi 2000-2004 e 2003-2007. In entrambi i grafici la Regione Friuli Venezia Giulia dimostra contemporaneamente una bassa efficienza e una scarsa propensione alla spesa. Nel primo periodo (2000-2004) nella Regione sono stati spesi 447,40 euro per abitante (415,41 euro a livello nazionale),

importo sostanzialmente simile a quello del secondo periodo, che segna una lieve flessione pari al 2,6 per cento. L'indicatore di efficienza migliora più che proporzionalmente in Friuli Venezia Giulia che in Italia, con un tasso del 6,3 per cento a fronte di una variazione positiva tra i due periodi pari al 5,7 per cento per il dato nazionale

L'indicatore di efficienza, dato dalla quota di abitanti equivalenti servita da impianti di depurazione, pari al 48,3 per cento per il secondo periodo, si mantiene comunque al di sotto del dato nazionale di 8,2 punti percentuali.

Figura 5.5 - Relazione tra la spesa corrente per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione¹⁷ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)

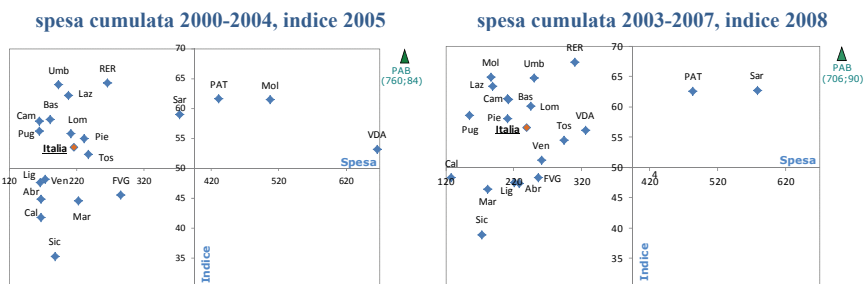


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Per quanto riguarda le spese in conto capitale (spese che incidono direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale dell'ente), illustrate nella Figura 5.6, la Regione Friuli Venezia Giulia dimostra nel primo periodo considerato una buona capacità di investimento (286,08 euro pro capite), collocandosi inizialmente su valori superiori al dato nazionale (216,29 euro pro capite), per poi diminuire nel secondo periodo (255,79 euro pro capite) a fronte di un aumento nazionale che porta la spesa cumulata al valore di 239,06 euro pro capite, registrando un aumento del 10,5 per cento.

¹⁷ Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione.

Figura 5.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione¹⁸ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



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

In ultima analisi, nella Regione Friuli Venezia Giulia gli organismi operanti nella gestione del SII dovranno concentrarsi per migliorare la capacità di investimento al fine di incrementare l'efficienza del sistema.

Il SII ha assorbito nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel periodo compreso tra il 2000-2004, una spesa pari a 928,21 milioni di euro e di questi 626,74 sono stati spesi dai SPL, e cioè dal raggruppamento rappresentato da Enti dipendenti, Consorzi e forme associative, Aziende e istituzioni e infine Società partecipate.

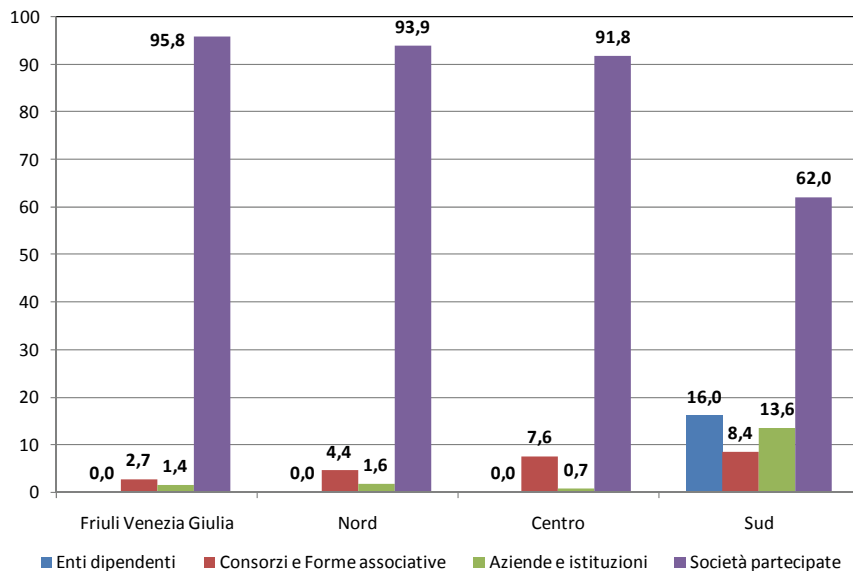
Nella categoria Società partecipate è concentrato il 95,8 per cento dell'intera spesa dei SPL, come è ben visibile della Figura 5.7, comprensiva di quella erogata dai 5 grandi gestori del SII, detentori del 70,0 per cento circa dell'attività in materia, e che verranno meglio descritti nel Capitolo 6.

Seguono i Consorzi e le forme associative, con il 2,7 per cento della spesa del comparto, le cui spese sono principalmente effettuate dai consorzi acquedotto locali e dalle Autorità Ambito Territoriale Ottimale (AATO) presenti in Regione dal 2007, e infine le Aziende e istituzioni, con una spesa residuale pari all'1,4 per cento (cfr. la Figura 5.8, che propone la classificazione per sottotipo dei SPL operanti nel SII).

Nella Regione Friuli Venezia Giulia la spesa sostenuta in media dalla categoria dei Consorzi e forme associative nel periodo considerato (2000-2009) risulta pari a 3,57 milioni di euro, ovvero il 2,70 per cento del totale, e di questi il 74,4 per cento riguarda spese correnti.

¹⁸ Cfr. nota alla Figura 5.5.

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

Tra le forme associative di livello regionale figurano gli ATO, presenti nella Regione Friuli Venezia Giulia dal 2007, con il 14,1 per cento della spesa complessiva di categoria. Al 2009 si rilevano contabilmente 3 ATO:

- l'Autorità Ambito Territoriale Ottimale Centrale Friuli, nata nel 2007, con una spesa media pari a 1,16 milioni di euro;
- l'AATO Occidentale, con 0,42 milioni di euro;
- l'AATO Orientale Triestino, nato nel 2008 con 0,14 milioni di euro.

I dati finanziari dell'ente AATO Orientale Goriziano sono contabilizzati direttamente nel bilancio della Provincia di Gorizia, cui l'ente stesso, fino al 2010, legava in convenzione il proprio bilancio.

In tutto il periodo considerato, le Forme associative di livello sub-regionale, composte essenzialmente dai consorzi acquedotto comunali e intercomunali, hanno sostenuto una spesa media pari a 3,07 milioni di euro. Al 2009 risultano presenti solo due enti: il Consorzio Acquedotto Cornappo di Tricesimo e il Consorzio Acquedotto Valle del But di Paluzza in Provincia di Udine.

Le Aziende e Istituzioni, presenti nella regione fino all'anno 2002, spendono mediamente di 6,31 milioni di euro. I due organismi allora

classificati in questa categoria, hanno successivamente cambiato forma giuridica e attualmente sono compresi tra le Società partecipate.

Tra Società partecipate si contano, al 2009, 17 unità, 10 unità in più rispetto al 2000. La loro spesa media è pari a di 126,90 milioni di euro. Nel 2009 le spese sono invece risultate complessivamente a 148,85 milioni di euro, il 16,8 per cento in più rispetto alla media del periodo.

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)									2	3	3
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	5	5	7	5	4	4	4	4	4	4	2
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	1	1	1								
		Enti pubblici economici di livello sub-regionale	1										
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	7	9	9	10	12	13	17	16	15	16	
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi				1	1	1	1	1	1	1	1
Totale complessivo			14	15	17	16	17	18	22	23	23	22	

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

6. I principali gestori del servizio nella Regione

Il Servizio Idrico Integrato presso la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia registra la presenza, già da molti anni, di alcuni soggetti più rilevanti con natura giuridica di società di capitali ed altri, meno rilevanti economicamente ma molto presenti e radicati sul territorio, aventi natura di consorzi di Enti locali. In molti casi le vicende storiche, anche quelle meno recenti, hanno determinato l'evoluzione della gestione del SII sul territorio regionale, sia dal punto di vista economico, sia dal punto di vista tecnico organizzativo. Tale premessa è necessaria, in quanto sono presenti in Regione quattro Province, diverse tra loro per densità di popolazione e caratteristiche del territorio (cfr. Figura 6.1).

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
Acegas - APS SpA - Trieste	64,85	47,64	42,72	44,07	24,81	21,31	38,98	42,11	34,51	39,37
AMGA SpA Azienda multiservizi - Udine	10,91	15,41	7,22	8,35	6,21	6,44	7,37	7,42	7,74	6,00
CAFC SpA - Udine		12,65	16,90	14,74	11,81	13,31	15,70	41,69	15,75	17,76
Acquedotto Poiana SpA - Cividale del Friuli				2,63	3,16	1,91	3,20	3,21	2,86	3,52
Irisacqua Srl - Gorizia							10,29	10,21	12,65	14,70
Totale	75,75	75,69	66,85	69,79	45,99	42,97	75,54	104,64	73,51	81,35
Percentuale sul totale Servizio Idrico Integrato	66,0%	69,7%	70,8%	72,4%	56,5%	59,9%	78,8%	86,8%	83,9%	85,2%

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Anche se si tratta della meno estesa d'Italia, la Provincia di Trieste, è composta per la maggior parte da un territorio fortemente urbanizzato (con i Comuni di Trieste e Muggia), e ha visto nascere e svilupparsi proprio una delle maggiori società multiservizi che opera nel settore del SII: l'Acegas-APS SpA, da qualche anno quotata in Borsa.

L'Acegas SpA è stata costituita e ha avviato la propria attività nel maggio 1997. È subentrata all'Azienda Comunale Elettricità Gas Acqua (Acega) per conferimento d'azienda dal dicembre 2003 ha assunto la denominazione Acegas-APS SpA, a seguito di scissione totale della Azienda Padova Servizi SpA e conferimento dell'azienda in Acqua Elettricità Gas e Servizi Società per Azioni - Acegas SpA, con sede in Trieste, e in Finanziaria APS SpA, con sede in Padova.

Il peso del ramo "acqua" è sempre stato rilevante, ovvero attorno al 30,0 per cento del fatturato, mentre quello delle "fognature" è relativamente minore, attestandosi sul 6,0 per cento del fatturato della società; considerando il SII viene quindi raggiunto un totale del 36,0 per cento. L'azienda gestisce l'intero ciclo dell'acqua, ovvero i servizi di captazione, approvvigionamento, trasporto e distribuzione di acqua potabile; il ciclo si

completa con la gestione dell'intero sistema fognario e con il servizio di depurazione delle acque reflue.

Accanto all'Acegas-APS SpA opera un'ulteriore società, che svolge la sua attività nel territorio relativo all'altipiano carsico soprastante la città di Trieste: Acquedotto del Carso SpA, originariamente consorzio intercomunale, recentemente trasformato in Società per Azioni e totalmente in mano pubblica, in quanto il 100,0 per cento del capitale è detenuto dai 3 Comuni dell'Altipiano: Duino-Aurisina, Monrupino e Sgonico. Nel 2009 il fatturato ha superato l'importo di 0,60 milioni di euro.

Nella Provincia di Trieste le fonti di approvvigionamento idrico attualmente utilizzabili hanno caratteristiche tra loro differenti per il tipo e l'origine dell'acqua che forniscono. La principale fonte di approvvigionamento idrico nelle reti di Trieste rientra nelle caratteristiche delle falde ed è rappresentata dai pozzi del basso Isonzo dove l'acqua, a differenza di quella di sorgente, deve essere sollevata tramite pompe a immersione. Grazie al processo di filtrazione naturale l'acqua che sgorga presenta ottime qualità organolettiche (sapore, odore, colore) e non ha bisogno di trattamenti particolari (esclusa la clorazione) prima di essere avviata alla stazione centrale di trattamento e quindi alla distribuzione.

Vi sono anche alcune risorgive, in ambiente carsico: sono punti dove l'acqua fuoriesce senza intervento da parte dell'uomo, dopo aver percorso tratti superficiali in territorio sloveno ed essersi incanalate in corsi d'acqua sotterranei dell'altipiano carsico. Vengono pertanto utilizzate in sussidio alle fonti dell'Isonzo le acque del Sardos e del Timavo. L'assenza di filtrazione da parte degli strati del terreno, legata alla caratteristica carsica del luogo, non consentono l'impiego diretto di queste acque, che devono pertanto essere preliminarmente trattate.

Quotidianamente, le acque in ingresso (acqua greggia) ed in uscita (acqua potabile) sono controllate con sonde installate *on line* per verificare se i parametri di qualità sono conformi alla legge; le analisi dell'acqua sono eseguite dal Laboratorio interno alla Divisione di Trieste; tutti i controlli analitici effettuati sull'acqua greggia e sull'acqua potabile sono concordati con l'Azienda per i Servizi Sanitari n. 1 Triestina ed eseguiti in conformità alla normativa vigente (D.Lgs.31/2001).

L'acqua distribuita da Acegas-APS è da classificare come acqua oligominerale; può avere effetti diuretici e può essere indicata per le diete povere di sodio; in base alla durezza è classificata come acqua di durezza medio bassa e in base alle caratteristiche batteriologiche è da considerarsi acqua microbiologicamente pura.

La parte del SII relativa al sistema fognario nella provincia di Trieste si avvale di tre grandi depuratori: quello di Servola (acque reflue urbane)

quello di Zaule (acque reflue della zona industriale) e infine quello di Basovizza (situato sull'altipiano carsico).

Altra rilevante società operante nel SII nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia è, con riferimento alla Provincia di Gorizia, Irisacqua Srl.

Irisacqua Srl è nata nel dicembre 2005, il suo capitale sociale è detenuto al 100,0 per cento dai 25 Comuni della Provincia di Gorizia e per 30 anni, dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2036, è responsabile della gestione del SII della Provincia di Gorizia, in attuazione delle scelte strategiche di pianificazione e delle tariffe stabilite dall'Autorità Ambito Territoriale Ottimale Orientale Goriziana. L'AATO Orientale Goriziana ha infatti individuato in Irisacqua Srl il gestore *in house* cui è stato concesso l'affidamento per trent'anni della gestione del SII.

Irisacqua Srl è una società a capitale interamente ma gestita con principi di managerialità ed efficienza; è una società senza fine di lucro: i suoi utili, infatti, vengono reinvestiti in infrastrutture e progetti a favore di tutti gli utenti. Si è assunta i mutui relativi al SII precedentemente di responsabilità dei Comuni; ciò ha consentito ai Comuni di liberare risorse che sono state utilizzate per altri servizi. Uno tra i suoi obiettivi istituzionali consiste nella la riduzione degli sprechi e in virtù della sua natura di società pubblica, può attuare investimenti anche non immediatamente remunerativi.

Nell'ambito dell'affidamento trentennale del SII, Irisacqua Srl si è posta come principale obiettivo l'attuazione del Piano d'Ambito: un complesso di investimenti individuati dall'AATO come necessari ad assicurare qualità al servizio. Per consentire a tutti gli utenti di monitorare l'effettiva attuazione del Piano è stato predisposto un motore di ricerca che consente di individuare, in tempo reale, comune per comune, servizio per servizio, lo stato di attuazione dei vari progetti; i dati sono aggiornati trimestralmente in occasione della rendicontazione periodica che Irisacqua trasmette all'AATO ai sensi della Convenzione vigente. A garanzia della massima trasparenza vi è pure la possibilità di ottenere tutte le informazioni circa la stipula di contratti, disdette, subentri, autorizzazioni all'allacciamento alla fognatura, tariffe, bollette, pagamenti, agevolazioni, autovetture e tutti i diritti garantiti agli utenti dalla carta del SII.

La Provincia di Udine, il cui territorio presenta caratteristiche di maggior estensione e presenza umana rispetto a quelli delle Province di Trieste e Gorizia, viene servito da numero più elevato di società, tra le quali le maggiori sono: la CAFC SpA, l'AMGA Azienda Multiservizi SpA e l'Acquedotto Poiana SpA, e altre minori come Carniacque SpA, Consorzio Depurazione Laguna SpA, Consorzio Bonifica Ledra Tagliamento.

CAFC (Consorzio per l'Acquedotto del Friuli Centrale) SpA gestisce l'intero SII, ossia acquedotto, reti e impianti fognari e di depurazione di 83 Comuni sui 137 della provincia di Udine, su un territorio che si estende per circa 55 km in direzione Est-Ovest, e per circa 75 km in direzione Nord-Sud, con caratteristiche estremamente diversificate dal punto di vista orografico, geologico, urbanistico e insediativo.

La rete idrica, della lunghezza di circa 4.000 km, è rifornita da 4 impianti di presa principali e da una rete di pozzi. Oltre 230.000 le persone che usufruiscono dell'acqua gestita dal CAFC SpA, numero che sale a circa 400.000 unità durante la stagione estiva, con l'arrivo dei turisti nelle località balneari.

Per quanto riguarda il settore delle acque reflue, gli impianti gestiti da CAFC SpA (tra fognatura e depurazione) sono oltre 300, cui si aggiungono le reti di condotte fognarie.

L'azienda svolge direttamente la gestione e manutenzione di opere di captazione, impianti di distribuzione, condotte, distribuzione alle utenze. Nei Comuni dove gestisce il SII gestisce anche le reti fognarie e i relativi impianti, gli impianti di depurazione e la reimmissione in ciclo dell'acqua depurata. Le attività comprendono i quotidiani controlli di verifica e sorveglianza sulla qualità dell'acqua potabile distribuita e sul grado di efficienza dei depuratori di acque reflue. Non vanno inoltre dimenticate tutte le attività amministrative, sia per il servizio (rilievo e fatturazione dei consumi, gestione dei contratti, adempimenti fiscali e così via) sia per la gestione e il funzionamento dell'azienda.

La proprietà dell'azienda è pubblica: gli azionisti sono le 78 Amministrazioni Comunali i cui territori sono serviti dagli impianti gestiti da CAFC SpA e l'Amministrazione Provinciale di Udine. I dipendenti dell'azienda sono circa 183 fra impiegati tecnici, impiegati amministrativi e personale operativo, coordinati da tre dirigenti.

Il territorio del Friuli è ricco di risorse idriche di grande abbondanza e di ottima qualità. La gestione e la salvaguardia di questo prezioso patrimonio richiede un utilizzo intelligente, equo e oculato, sia per quanto riguarda l'utilizzo e lo sfruttamento della materia prima sia per la gestione della reimmissione in ciclo, che deve svolgersi con l'attenzione necessaria al mantenimento della qualità ambientale e delle fonti di approvvigionamento.

Negli ultimi anni l'azienda si è dotata di un Sistema di Gestione Integrato per la gestione della Qualità, dell'Ambiente e della Sicurezza sul Lavoro. Per verificare il grado di soddisfazione dei propri utenti, CAFC ha commissionato ad una ditta specializzata una serie di indagini di mercato, condotte negli ultimi anni, per conoscere il livello di soddisfazione dei propri utenti.

AMGA Azienda Multiservizi SpA utilizza la falda freatica presente nella zona collinare posta sopra Udine, poco profonda, in quanto l'acqua si trova a 3-4 metri di profondità. L'acqua di questa falda viene captata con due sistemi:

- gallerie filtranti, cunicoli in muratura con pareti opportunamente forate;
- pozzo Fehlmann, dove l'acqua entra nel pozzo attraverso una serie di tubi forati infissi a raggiera orizzontalmente al terreno.

A integrazione di quanto sopra sono in funzione a Udine quattro pozzi tubolari profondi 120 metri (in quanto il livello statico della falda freatica di Udine si trova a circa 50 metri di profondità).

Mediante l'utilizzo di serbatoi viene accumulata l'acqua durante le ore di minor consumo, restituendola alla rete di distribuzione quando c'è maggior richiesta. Periodicamente vengono eseguite analisi chimico-fisiche e batteriologiche dell'acqua destinata al consumo umano per verificarne le caratteristiche e la potabilità.

Acquedotto Poiana SpA opera da oltre novant'anni nel settore dell'acqua potabile e attualmente svolge il suo servizio nel territorio orientale della Provincia di Udine (Cividalese, distretto della sedia fino alla periferia di Udine). L'assetto organizzativo ha subito negli anni recenti profonde trasformazioni al fine di garantire la gestione integrata dell'intero ciclo dell'acqua: captazione, adduzione, distribuzione, vettoriamento delle acque reflue e depurazione delle stesse. Interessante come si sia sviluppato tale servizio adattando le proprie competenze grazie a un'adeguata suddivisione del territorio in unità di bacino idrografico e al superamento della frammentazione delle gestioni, data l'importanza delle dimensioni gestionali anche per raggiungere un servizio economico efficace ed efficiente.

Carniacque SpA gestisce il SII nel territorio montano della Provincia di Udine, storicamente e statisticamente considerato quello a maggiore piovosità a livello nazionale. Carniacque si occupa di gestione e manutenzione delle reti e degli impianti idrici (serbatoi di accumulo, ripartitori, impianti di sollevamento idrici, impianti di clorazione), esegue delle specifiche campagne di ricerca delle perdite sulle reti idriche ed effettua i controlli analitici relativi alla qualità delle acque destinate al consumo umano in attuazione del D.Lgs.31/2001. Carniacque provvede, inoltre, alla gestione e manutenzione ordinaria e programmata degli impianti di trattamento delle acque reflue e all'attività di gestione relativa alla rete fognaria, ai manufatti scaricatori e alle stazioni di sollevamento fognario.

La Provincia di Pordenone infine, che appartiene amministrativamente alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, dal punto di vista orografico condivide in gran parte il proprio bacino idrografico con la Regione Veneto. A causa di ciò ha come enti gestori del SII due società interregionali: CAIBT SpA (Consorzio Acquedotto Interregionale del Basso Tagliamento) e Acque Basso Livenza SpA, mentre la presenza dell'AATO Occidentale ha dal suo nascere costituito una garanzia di omogeneità sia dal punto di vista qualitativo che da quello tecnico quantitativo nella gestione del SII. Dal 2010 ha iniziato la propria attività istituzionale anche l'AATO Interregionale del Lemene.

Il Consorzio Acquedotto Interregionale del Basso Tagliamento CAIBT SpA è stato costituito nel dicembre 1994. È consorzio *ex lege* 142/1990, costituito fra i Comuni di Cordovado, San Vito al Tagliamento (Regione Friuli Venezia Giulia) e i Comuni di Caorle, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Portogruaro, San Vito al Tagliamento e Teglio Veneto (Regione Veneto). Nel dicembre 2003 è stato trasformato in Società per Azioni con denominazione CAIBT SpA (art. 115, D.Lgs.267/2000). La quota di pertinenza dei Comuni della Regione Friuli Venezia Giulia è pari al 9,0 per cento.

Acque del Basso Livenza SpA è invece la Società per Azioni a totale controllo pubblico che gestisce il SII delle acque nei Comuni di Azzano Decimo, Chions, Pasiano di Pordenone, Pravisdomini, Sesto al Reghena (Regione Friuli Venezia Giulia) e i Comuni di Annone Veneto, Cinto Caomaggiore, Concordia Sagittaria, Meduna di Livenza, Portogruaro, Pramaggiore e Santo Stino di Livenza (Regione Veneto). È anch'esso un consorzio *ex lege* 142/1990. A seguito della trasformazione, la quota di pertinenza dei Comuni della Regione Friuli Venezia Giulia è pari a 36,6 per cento. Attualmente, la società serve circa 140.000 abitanti residenti nei 19 Comuni consorziati e nella zona di Castello di Brussa e Brussa in Comune di Caorle.

La trasformazione in società di capitali non è stata una mera osservanza della legge, ma una azione strategica ben precisa, volta a dare una solidità societaria a una azienda che nel SII è la più importante del portogruarese e, per la sua parte pordenonese, la più importante di tutta la provincia di Pordenone. Il nuovo assetto societario ha garantito il raggiungimento dei migliori *standard* di efficienza e una qualità dei servizi più elevata, oltre che reggere la sfida della liberalizzazione del sistema dei servizi e della privatizzazione e competizione degli operatori. Come altre società nel settore, è stato pure avviato un processo globale di riorganizzazione dei servizi che porterà entro breve tempo alla realizzazione di un Sistema di Qualità.

Nel 1995, in attuazione della L.142/1990, che riformava la gestione dei Servizi Pubblici Locali, il Consorzio Acquedotto Basso Livenza divenne Azienda Speciale Consortile. I Comuni consorziati, con l'approvazione della nuova convenzione e dello statuto, affidarono al Consorzio Acquedotto Interregionale Basso Livenza la “missione” di gestire in modo integrato, sotto forma di impresa, l'intero SII, comprendente sia gli impianti di acquedotto che gli impianti di fognatura e depurazione delle acque reflue. Le Amministrazioni Comunali iniziarono quindi a trasferire al Consorzio la gestione dei servizi di fognatura e depurazione, fino ad allora gestiti in diretta amministrazione. A decorrere dal gennaio 2000, il Consorzio ha esteso la propria gestione anche al centro di Portogruaro, fino ad allora servito dall'acquedotto civico comunale.

Dal 2003, il Consorzio Acquedotto Interregionale Basso Livenza si è trasformato in Società per Azioni, assumendo la nuova denominazione di Acque del Basso Livenza SpA. La nuova società derivante dalla trasformazione del precedente Consorzio è subentrata nella gestione di tutte le attività e in tutti i rapporti attivi e passivi, garantendo una completa continuità con la precedente gestione.

Anche la nuova denominazione conferma la vocazione storica dell'azienda a erogare i servizi idrici nell'area interregionale del Basso Livenza, e questo è un segno di continuità e fidelizzazione dei rapporti con gli utenti.

7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

Con la L.36/1994 e successivamente, per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, con la L.R.13/2005, si è avviata una profonda e complessa riforma nella Servizio Idrico Integrato. Si può ben dire in effetti che, prima di quella data, tale risorsa fosse gestita in maniera “anarchica”: infatti il numero di Enti deputati alla gestione ammontavano, sul territorio nazionale, a ben 7.800 (fonte ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) e solo un numero limitato di questi si occupava dell'intero ciclo, ossia di captazione, distribuzione, raccolta e depurazione dell'acqua prima della restituzione all'ambiente. In tal modo la gestione risultava evidentemente frammentata (singoli Comuni che gestivano in economia) con macroscopiche disfunzioni organizzative. Accanto a ciò si evidenziava una altrettanto frammentata dislocazione dei costi, che a sua volta comportava oneri largamente differenziati per gli utenti finali.

Più in generale poi era prassi ordinaria che gli investimenti, solitamente in capo agli Enti pubblici, venissero caricati sulla fiscalità generale.

La caratteristica di un tale stato di cose era ovviamente l'inefficienza, accompagnata da spreco e onerosità: all'epoca infatti, dai dati disponibili (AneA - Associazione Nazionale Autorità ed Enti d'Ambito), risulta che circa il 30,0 per cento della popolazione del Paese subiva interruzioni nell'erogazione dell'acqua; percentuale che saliva al 50,0 per cento nel Sud. Più del 50,0 per cento della popolazione non era servito da una rete fognaria e più della metà degli scarichi della popolazione non era sottoposto ad alcun trattamento di depurazione.

Era giunto, quindi, il momento di mettere ordine nel settore, razionalizzando lo stesso, in particolare introducendo criteri di tipo industriale nella gestione dell'intero comparto e al tempo stesso rendendo obbligatorio su tutto il territorio nazionale il trattamento dell'intero ciclo, integrando cioè i diversi segmenti di acquedotto, fognatura e depurazione.

L'entrata a regime del SII è uno degli obiettivi della Regione Friuli Venezia Giulia: infatti è inserito nel Piano Strategico Regionale 2008-2013, approvato con D.G.R.2983/2008, come una tra le azioni da attuare per il raggiungimento degli obiettivi generali in campo ambientale cui si è prefissata la Regione.

Una menzione particolare va fatta sugli aspetti programmatici per la redazione del Piano d'ambito, di cui all'art. 12 L.R.13/2005, che è fondamentale per la piena operatività delle Autorità d'Ambito.

Questo documento è uno dei modi attraverso cui le Autorità svolgono la loro attività di programmazione, organizzazione e controllo dell'attività di gestione del SII e consiste nel programma degli interventi, nel piano

finanziario e nel modello gestionale e organizzativo per la gestione integrata del servizio; il piano indica inoltre le risorse disponibili, quelle da reperire, nonché i proventi da tariffa.

È solo a seguito dell'approvazione del Piano d'Ambito che è possibile operare l'affidamento definitivo del SII secondo le modalità dell'art. 23 *bis* del D.L.112/2008.

Al momento solo due Autorità hanno predisposto i Piani d'Ambito, mentre le altre due stanno procedendo alla redazione dello stesso. Il ritardo nella predisposizione dei piani è dovuto alla necessità di operare una ricognizione più precisa possibile delle opere di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione esistenti; tale ricognizione è necessaria al fine di poter individuare i punti di criticità su cui intervenire, al fine di raggiungere dei livelli ottimali del servizio fornito.

Il legislatore regionale, conscio del rischio che l'utente percepisca il SII solo attraverso la tariffa, ha adottato alcune politiche a difesa del ruolo dell'utente rispetto al Gestore; tra queste si ricordano la funzione del regolatore – Autorità d'Ambito – che opera per la massima diffusione delle informazioni e per altrettanta massima trasparenza, nonché la costituzione e l'insediamento dei Comitati consultivi degli utenti, previsti dall'art. 21 della L.R.13/2005 che potranno costituire uno strumento di supporto all'attività delle AATO e un utile collegamento con i destinatari del SII.

I livelli di realizzazione della riforma nei 5 ATO sono assai difformi, a causa anche della diversità delle condizioni iniziali di partenza, oltre che della varietà delle dimensioni di ciascun Ambito. Questo non permette confronti omogenei, in particolare per quanto riguarda le tariffe.

È possibile viceversa fare qualche considerazione circa il personale alla luce di quanto stabilito dall'art. 12, co .6 della L.R.13/2005, in base al quale *“l'Autorità d'Ambito, predisponendo un ufficio apposito, svolge funzioni di controllo sui servizi di gestione, le quali hanno per oggetto la verifica del raggiungimento degli standard economici qualitativi e tariffari fissati negli atti di concessione e nei contratti di servizio coi soggetti gestori, nonché la verifica della puntuale realizzazione degli investimenti previsti dal piano finanziario e del rispetto dei diritti dell'utenza”*.

Da ciò si evince come la legge imponga l'attivazione di una struttura dedicata al controllo e quindi alla regolazione dei rapporti AATO-Gestore, che, proprio per la delicatezza della funzione, deve essere altamente professionale e particolarmente autorevole perché autonoma.

Le convenzioni in essere con il Consorzio di bonifica e con il Comune di Trieste hanno svolto e stanno svolgendo egregiamente la funzione di avvio di primo impianto e di andata a regime della riforma, così come

stanno facendo le pur esigue strutture di cui si sono dotati sia l'ATO Occidentale che l'ATO Orientale goriziano.

Un obiettivo cui ciascuna Autorità dovrà tendere è costituito dalla necessità che queste si dotino di solide strutture proprie, dedicate alla funzione di cui all'art. 12, co. 6 già citato, tanto più e tanto meglio potrà, in via stabile e definitiva, essere svolto il ruolo di governo dell'intero sistema, senza che i gestori affidatari, oggettivamente avvantaggiati dalla conoscenza diretta circa il funzionamento, possano muoversi con margini di eccessiva autonomia. Non che questo oggi avvenga, ma, a mano a mano che il sistema entrerà a regime, si renderà sempre più necessario far sì che la regolazione, unitamente alla programmazione diventino un impegno esclusivo, quando non fisiologico, dell'attività dell'AATO.

Questo tema è strettamente connesso al cosiddetto "conflitto d'interessi", cioè all'incertezza che deriva al rapporto AATO in qualità di Gestore "da controllare" ed ente "controllore", allorquando il Gestore sia *in house*, ovvero partecipato da quegli stessi Enti locali che risultano essere presenti nell'assemblea dell'ATO. A tal proposito è opportuno richiamare l'attenzione sulle risultanze del "*Controllo della partecipazione degli Enti Locali della Regione Friuli Venezia Giulia ad altri enti*", di recente svolto dalla sezione regionale della Corte dei Conti, approvato con Del.346/2010 (Delibera 14/SEZAUT/2010/FVG). Relativamente allo specifico approfondimento svolto sugli organismi partecipati interessati dalla gestione del SII regionale (AATO e società partecipate dagli Enti locali che gestiscono il Servizio Idrico Integrato) la Corte, tra le altre cose, afferma che: " *pare comunque di poter osservare in questa sede che l'ordinamento regionale e le attività delle AATO (o quantomeno di alcune di esse) per gli aspetti gestionali del servizio abbiano finora mirato sostanzialmente più a disciplinare la situazione preesistente piuttosto che a rinnovarla in funzione di prospettive effettivamente indirizzate, in una logica di mercato, alla ricerca del capitale privato, che possa concorrere alla soddisfazione dei bisogni finanziari per la realizzazione degli interventi strutturali di cui il servizio necessita.*". La Corte quindi segnala una certa tendenza al mantenimento dello *status quo*, il quale nella nostra fattispecie è rappresentato dagli esistenti Gestori pubblici.

Ciò che viceversa si può sicuramente affermare è la fondamentale strategicità della convenzione-tipo e del relativo disciplinare, sulla base del quale viene stipulato il contratto di servizio. Tanto più infatti risulterà dettagliato, preciso nonché articolato tale contratto tanto meglio definiti saranno i compiti dei soggetti in campo e quindi degli esecutori, consentendo in tal modo alle strutture di regolazione e controllo delle ATO, cui si è più sopra accennato, di guidare efficacemente sia la *gestione*

corrente del servizio sia lo svolgersi corretto e coerente del Piano d'ambito in particolare nella sua componente *investimenti*.

I rischi derivanti da un potenziale “conflitto d'interessi” nel caso di Gestore pubblico verrebbero così minimizzati, mentre resterebbe ancora aperto il tema del reperimento e dell'utilizzo del capitale privato, altro tema dalle implicazioni non solo tecniche. Da ultimo, bisogna ricordare che le Autorità d'Ambito sono coinvolte anche nel procedimento per la formazione e l'adozione del Piano Regionale di Tutela delle Acque.

Il Piano Regionale di Tutela delle Acque costituisce lo strumento di cui le Regioni devono dotarsi per l'attuazione delle politiche di miglioramento delle acque superficiali e sotterranee. Tale documento definirà sulla base dell'analisi conoscitiva dello stato delle acque in Regione, le misure per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e delle acque a specifica destinazione, attraverso un approccio che integri sapientemente gli aspetti quantitativi della risorsa, come ad esempio il minimo deflusso vitale e il risparmio idrico, con quelli più tipicamente di carattere qualitativo. Il procedimento di formazione, adozione e approvazione del Piano Regionale di Tutela delle Acque è disciplinato a livello nazionale dall'art. 121 D.Lgs.152/2006 che ne individua le finalità, i contenuti, e contiene delle disposizioni per l'informazione e la consultazione pubblica. Nella Regione Friuli Venezia Giulia, si è data attuazione alla disposizione mediante l'art. 13 L.R.16/2008, nel quale viene dettagliato il procedimento di formazione del Piano Regionale di Tutela delle Acque.

Quest'ultimo, avviatosi con la D.G.R.246/2009, si è accompagnato al procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), delineandone le fasi, individuandone l'autorità competente e la struttura di supporto tecnico alla medesima, l'autorità procedente, il soggetto proponente e i soggetti competenti in materia ambientale, tra i quali anche le AATO.

Successivamente, con la D.G.R.412/2009, è stato approvato il calendario e il programma di lavoro per l'elaborazione e l'approvazione del Piano Regionale di Tutela delle Acque.

Sono previste 5 fasi che porteranno alla chiusura dei lavori e quindi alla approvazione del Piano Regionale di Tutela delle Acque entro il 2012.

Infine la Giunta Regionale, con Del.1309/2009, ha preso atto del documento concernente la valutazione globale provvisoria dei problemi prioritari per la gestione delle acque nella Regione Friuli Venezia Giulia¹⁹.

¹⁹ Tale documento è sottoposto alla consultazione del pubblico per un termine di 6 mesi a decorrere dal 24 giugno 2009, data di pubblicazione della citata deliberazione sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 25/2009; a tal fine è stato presentato al pubblico nel luglio 2009, in quella sede sono stati illustrati lo stato conoscitivo e il documento di valutazione globale provvisoria.

Al fine di predisporre il Piano Regionale di Tutela delle Acque, la Regione Friuli Venezia Giulia ha provveduto a tipizzare i corpi idrici come da normativa nazionale, valutando le pressioni e gli impatti al fine di individuare i corpi idrici a rischio di non raggiungere gli obiettivi di qualità. A supporto della Regione per la redazione del Piano Regionale di Tutela delle Acque è stata fissata una prima campagna di monitoraggio per il periodo 2008-2009, affidando i campionamenti biologici e chimico-fisico ad ARPA FVG. Il piano di monitoraggio, la cui programmazione copre il triennio 2009-2011, prevede l'analisi di 450 corpi idrici superficiali interni, di cui 11 laghi, nonché 17 di transizione e 19 marino costieri. A seguito del completamento della prima fase di monitoraggio delle acque superficiali su circa 150 stazioni, eseguita dall'ARPA, è stata rivista l'analisi di rischio e si è pervenuti ad una prima classificazione dello stato ecologico. Sempre con il supporto di ARPA, è stata completata la codifica delle reti di monitoraggio sia superficiale che sotterranea.

La Regione Friuli Venezia Giulia ha collaborato anche con il Dipartimento di Scienze Geologiche, Ambientali e Marine dell'Università di Trieste con il quale sono stati approfonditi gli aspetti conoscitivi del bilancio idrico e con il Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Udine con il quale è stato redatto lo studio economico.

Tutte le conoscenze acquisite ed i dati elaborati nella fase conoscitiva del piano sono stati messi in rete grazie al *Web GIS* sulle risorse idriche predisposto in collaborazione con l'Insiel.

Il programma dei lavori adottato prevede che il Piano Regionale di Tutela delle Acque debba poi essere adottato dalla Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle Autonomie Locali, trasmesso alla Commissione consigliare competente, che deve esprimersi entro 60 giorni e poi approvato dal Presidente della Regione.

A tale fase seguirà un nuovo momento di informazione e consultazione pubblica che coinvolgerà anche la Regione Veneto, la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Slovenia, in quanto l'attuazione del Piano regionale di tutela delle acque potrebbe avere effetti significativi sull'ambiente di quest'ultimi dato che alcuni bacini idrografici sono condivisi.

Terminate le consultazioni la Giunta Regionale adotterà il Piano Regionale di Tutela delle Acque, previo parere delle Province e delle AATO, e lo trasmetterà al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed alle Autorità di Bacino.

Infine, entro sei mesi dall'acquisizione del parere favorevole delle Autorità di bacino, il Piano Regionale di Tutela delle Acque sarà approvato con Decreto del Presidente della Regione e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e sul Bollettino Ufficiale della Regione.

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

8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione

L'importanza di un sistema di Gestione dei Rifiuti Urbani (GRU) nasce dalla consapevolezza dell'impatto ambientale che la produzione di rifiuti genera. Di fronte alle problematiche ambientali connesse ai rifiuti e alla loro rilevante dimensione, l'Unione europea ha iniziato a produrre strategie tematiche, programmi d'azione e norme. A ciò si aggiunge anche la constatazione dell'inesorabile continuo aumento della produzione totale di rifiuti, generato dalla crescita economica, dallo sviluppo industriale, dall'aumento della popolazione e dagli stili di vita e di consumo adottati dalla popolazione.

Gli obiettivi dell'Azione regionale in materia di Gestione dei Rifiuti Urbani sono incentrati, oltre che a disciplinare e regolare la materia attraverso un sistema integrato, anche a favorire la riduzione della loro produzione promuovendo l'impiego di idonee e moderne tecnologie in modo da assicurare le più alte garanzie di protezione dell'ambiente e di tutela della salute dei cittadini. Un ulteriore obiettivo per la Regione è quello di favorire la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso il riutilizzo, il reimpiego e il recupero dei rifiuti urbani e speciali; sarà inoltre compito dell'AR attuare il decentramento attraverso il conferimento di funzioni nel settore alle Province e ai Comuni.

La normativa di riferimento a livello nazionale in materia di rifiuti è rappresentata dal D.Lgs.152/2006, emanato in attuazione della L.308/2004. Tale Decreto dedica la parte IV alle "Norme in materia di Gestione dei Rifiuti e di bonifica dei siti inquinati" e ha abrogato una serie di provvedimenti precedenti tra cui il D.Lgs.22/1997, c.d. *Decreto Ronchi*, che, fino alla data di entrata in vigore del D.Lgs.152/2006, *Criteri di priorità nella Gestione dei Rifiuti Urbani* ha rappresentato la legge quadro di riferimento in materia di rifiuti.

La Regione Friuli Venezia Giulia recepisce la normativa comunitaria e nazionale in materia di rifiuti predisponendo una normativa di settore e formulando specifiche regolamentazioni.

Con la L.R.30/1987 in materia di *Norme regionali relative allo smaltimento dei rifiuti*, più volte modificata, la Regione stabilisce le finalità da perseguire, prevede i compiti dell'AR e delle Autonomie Locali, disciplina l'attività di smaltimento e promuove il recupero ambientale. Si prevede inoltre la stesura di un Piano Regionale per lo smaltimento dei rifiuti e di Programmi provinciali di attuazione.

La L.R.10/1988 di decentramento amministrativo denominata *Riordinamento istituzionale della Regione e riconoscimento e devoluzione di funzioni agli Enti locali*, all'art. 56, stabilisce che in materia di tutela dell'ambiente e dell'inquinamento le Province, le Comunità Montane, i Comuni e i loro Consorzi svolgono le funzioni in materia di smaltimento dei rifiuti. Con la L.R.24/2006, dal titolo *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport*, vengono conferite alle Province le funzioni amministrative relative alla concessione dei contributi per la realizzazione di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti completando così il decentramento di funzioni in materia.

A seguito poi della L.R.30/1987 sono state emanate leggi, anche di modifica, che hanno permesso di:

- uniformare (L.R.13/1998) la normativa regionale in materia di gestione rifiuti, fino a quel momento basata sul D.P.R.915/1982, ai nuovi principi e alle nuove disposizioni introdotti dal D.Lgs.22/1997 in Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio;
- disciplinare il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (L.R.5/1997), in attuazione della normativa statale (L.549/1995 e D.P.R.915/1982) e delegare alle Province competenti per territorio le funzioni di accertamento, di riscossione e di rimborso del tributo, nonché le funzioni sanzionatorie e di contenzioso amministrativo;
- istituire il Fondo per l'ambiente (art. 11, L.R.5/1997) costituito dal 20,0 per cento del gettito derivante dall'applicazione del tributo, al netto della quota spettante alle Province;
- disciplinare le eco piazzole (L.R.25/2005).

Inoltre, nelle more dell'adeguamento della normativa regionale in materia di GRU alle disposizioni del D.Lgs.152/2006, ai fini dell'autorizzazione alla realizzazione e alla gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, continua ad applicarsi la procedura prevista (L.R.16/2008) dal regolamento per la semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi in materia di smaltimento dei rifiuti, approvato con D.G.R.1/1998

Con il trasferimento alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia della competenza sul demanio idrico concernente le acque e gli alvei fluviali, effettuato mediante il D.Lgs.265/2001 *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo nonché di funzioni in materia di risorse*

idriche e di difesa del suolo”, la L.R.12/2002 istituisce l’Autorità di Bacino regionale. La sua struttura organizzativa è caratterizzata da un elevato grado di autonomia istituzionale e operativa e il suo compito principale è di predisporre, attraverso lo strumento dei Piani di bacino, le regole sull’uso del suolo e sulla gestione e tutela delle risorse idriche. In particolare, ai dettami dei Piani di bacino devono adeguarsi i Piani territoriali e i Programmi regionali e sub regionali nei settori, tra gli altri, della difesa del suolo e dello smaltimento dei rifiuti solidi.

Sulla base di una dettagliata analisi del territorio e dei flussi di rifiuti a livello regionale, il territorio della regione è suddiviso in bacini coincidenti con gli ambiti provinciali e sono previste norme generali per una gestione ottimale del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti e individuate le necessità impiantistiche.

Il Piano regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani aggiornato al gennaio 2010 è predisposto per dare attuazione alle previsioni del D.Lgs.152/2006 nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale e secondo la procedura prevista dalla L.R.30/1987. Il Piano, nell’applicare le disposizioni stabilite dalla normativa comunitaria, si prefigge di conseguire gli obiettivi primari riguardanti la garanzia del servizio, la tutela della salute, la tutela del territorio.

Le linee guida delle azioni previste dalla Regione sono riportate nei “Piani di Gestione dei Rifiuti Urbani”. La fase attuativa dei Piani viene demandata alle singole Province che, nella redazione dei propri programmi, adeguano e integrano le linee guida regionali alle reali esigenze del proprio territorio.

La Regione adotta regolamenti per la semplificazione e l’accelerazione dei procedimenti amministrativi in materia di GRU, coordinandoli con le disposizioni previste nel settore della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e dell’Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

La GRU è, inoltre, programmata attraverso una serie di Piani che disciplinano anche lo smaltimento degli apparecchi contenenti PCB, degli imballaggi, dei rifiuti pericolosi e mirano alla riduzione dei rifiuti biodegradabili collocati in discarica.

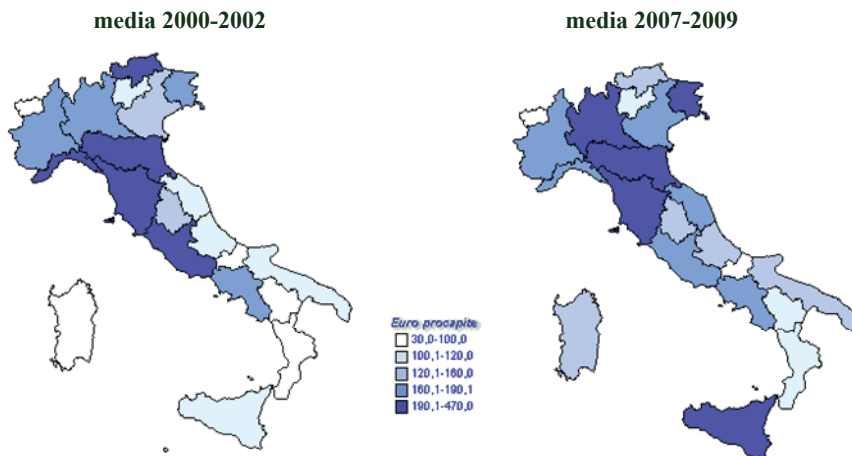
9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

Per Gestione dei Rifiuti Urbani si intende l'insieme delle politiche volte a gestire l'intero processo dei rifiuti, dalla loro produzione fino al loro smaltimento finale. Le azioni per l'attuazione di queste politiche si sviluppano in una serie di fasi che vanno dalla raccolta, al trasporto, al trattamento (riciclaggio o smaltimento) e anche il riutilizzo dei materiali di scarto solitamente prodotti dall'attività umana, nel tentativo di ridurre i loro effetti sulla salute dell'uomo e sull'ambiente.

I principi su cui si basa una corretta GRU sono la prevenzione (intesa come ogni azione tesa a disincentivare, penalizzare economicamente o vietare la produzione di determinati materiali a breve vita e non riciclabili) e il corretto trattamento dei rifiuti (l'insieme di tecniche volte ad assicurare che i rifiuti abbiano il minor impatto sull'ambiente).

Nel nostro Paese, la spesa totale del Settore Pubblico Allargato per la GRU è mediamente pari a 18.778,67 milioni di euro per il periodo 2000-2002 e a 32.658,26 milioni per il triennio 2007-2009, facendo osservare un incremento del 73,9 per cento. La spesa pro capite media per il primo periodo è stata di 159,55 euro e di 221,76 per il secondo (cfr. Figura 9.1).

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



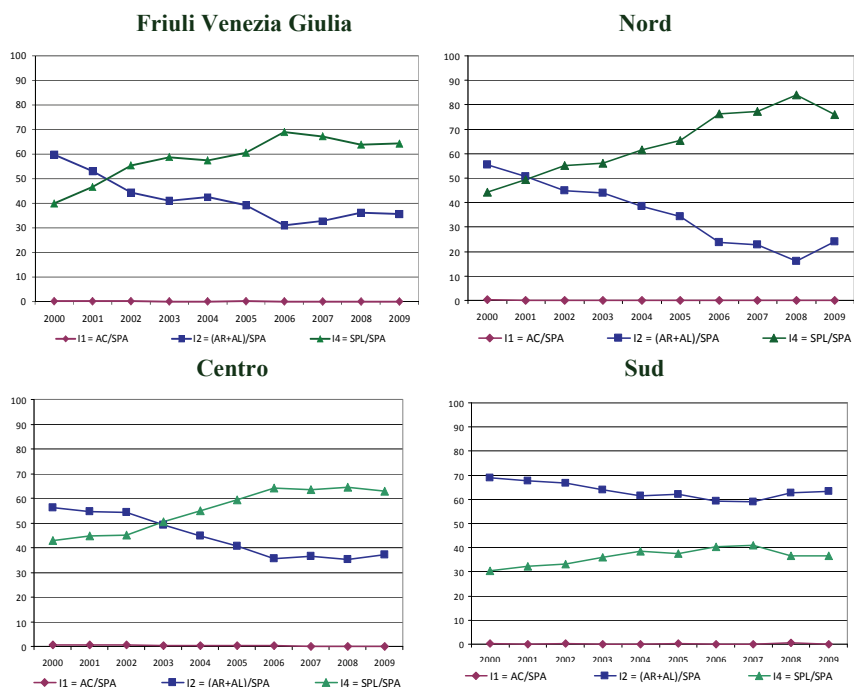
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nella Regione Friuli Venezia Giulia l'ammontare della corrispondente spesa è stato di 211,62 milioni di euro per la media del 2000-2002 e di 321,90 milioni di euro per il 2007-2009, con un incremento calcolato per i due periodi del 52,1 per cento. La spesa pro capite è stata rispettivamente pari a 173,15 e a 211,73 euro, con un incremento del 22,3 per cento.

Osservando la spesa a livello locale, dato dall'insieme delle AR, AL e SPL, è possibile fornire una misura del decentramento, ove si consideri che la spesa dei SPL rappresenta, in media, il 58,3 per cento della spesa totale nel settore della GRU. In particolare, dalla Figura 9.2, può notarsi come nel periodo iniziale la quota di spesa dei SPL era pari al 40,0 per cento, e mantiene un andamento positivo per tutta la serie, fino a raggiungere la quota del 64,3 per cento.

L'azione del decentramento a livello nazionale incomincia a diventare visibile nel 2004 quando il peso dei SPL supera quello delle AR e AL.

Figura 9.2 - Indicatori di decentramento di funzioni per la Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; valori percentuali)²⁰



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

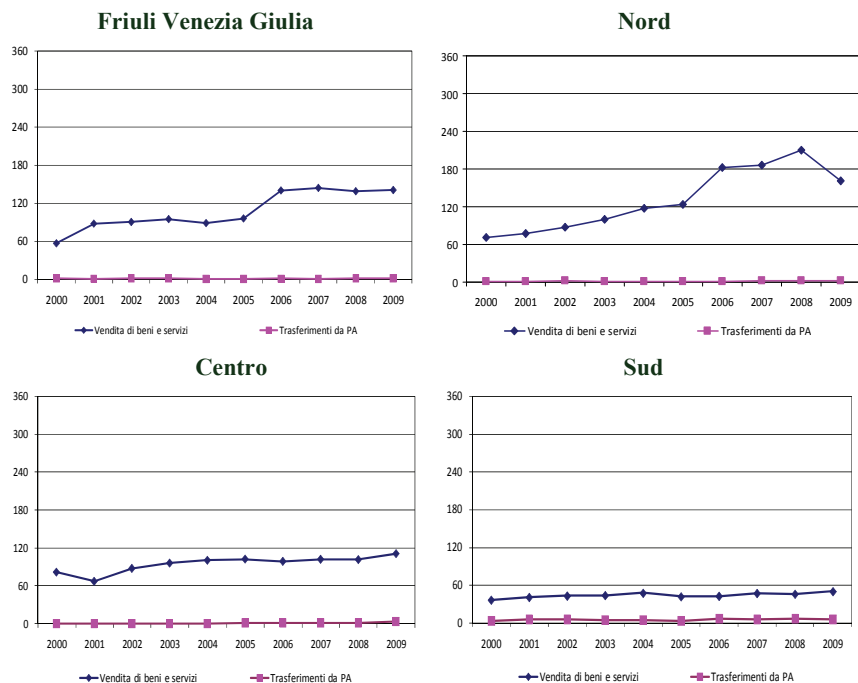
Nella Regione Friuli Venezia Giulia le AR e le AL contribuivano nei primi due anni della serie per il 56,3 per cento alla spesa per la GRU: dal 2002 comincia a essere evidente il fenomeno del decentramento, con l'aumento costante della quota di spesa dei SPL, che passano dal 55,4 per cento del 2002 fino al 64,3 per cento del 2009.

²⁰ Cfr. nota Figura 5.2.

La dinamica si può osservare anche nel Nord e nel Centro, dove a fine periodo la spesa sostenuta dai SPL risulta rispettivamente pari al 76,0 e 64,6 per cento, mentre nel Sud il peso delle Amministrazioni Pubbliche è ancora maggioritario rispetto alle altre forme di gestione. Nel Friuli Venezia Giulia la spesa media dei SPL è pari a 15,20 milioni di euro, il 64,3 per cento del totale.

La Figura 9.3 mostra l'evoluzione dell'autonomia finanziaria nel settore, data dal rapporto tra Vendita di beni e Servizi e i Trasferimenti dalla Pubblica Amministrazione, dei SPL per la GRU.

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)²¹



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'andamento dell'indice di autonomia finanziaria, pur positivo, nelle tre macro regioni presenta caratteristiche diverse: nel Nord assume il valore medio di 131,74 euro ricavati dalla Vendita di beni e servizi e rappresentativi di una quota pari al 98,8 per cento del totale. Una quota

²¹ Cfr. nota Figura 5.3.

simile si registra nel Centro (98,4 per cento), con un livello di entrata media inferiore (95,47 euro pro capite) mentre al Sud la stessa categoria economica di entrata non raggiunge che i 43,79 euro pro capite, pari al 89,7 per cento del totale. Nella Regione Friuli Venezia Giulia l'andamento delle somme derivanti dalla Vendita di beni e servizi è positivo, passando dai 57,13 euro pro capite del 2000 ai 140,99 euro pro capite del 2009, e rappresenta mediamente il 98,7 per cento la forma di finanziamento prevalente, a conferma dell'importante grado di autonomia finanziaria raggiunto dalla Regione.

Per rifiuti urbani si intendono i rifiuti che provengono da un circuito di raccolta urbano e che comprendono sia quelli di origine domestica, sia quelli che sono a essi assimilati o meno, così come individuati all'art. 84 D.Lgs.152/2006. La produzione nazionale di rifiuti urbani si attesta nel 2008 a poco meno di 32,5 milioni di tonnellate, e registra per la prima volta un segnale di arresto, anche se lieve, rispetto all'anno precedente. La flessione è evidente anche per la produzione pro capite pari a 543 tonnellate nel 2008 e 546 tonnellate nel 2007.

Il *trend* della produzione dei rifiuti può essere legato a vari fattori tra cui l'andamento del prodotto interno lordo, la spesa delle famiglie, l'attivazione di politiche di prevenzione, la quantità di rifiuti raccolta in maniera differenziata.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia la produzione di rifiuti nel 2008 è stata pari a 611.915 tonnellate complessive con una flessione rispetto all'anno precedente dell'1,1 per cento. La produzione di rifiuti pro capite è stata nel 2008 di 499 tonnellate pro capite, a fronte delle 506 registrate nel 2007, e l'8,10 per cento in meno rispetto al valore pro capite nazionale del 2008. Secondo il *Rapporto sulle tecniche di trattamento dei rifiuti urbani in Italia – anno 2008* presentato dal Enea e Federambiente, sono presenti sul territorio nazionale 393 impianti destinati al trattamento dei rifiuti urbani. Di questi, 195 sono impiegati per il compostaggio, 135 per il Trattamento Meccanico-Biologico e 53 sono costituiti da inceneritori.

Nella Figura 9.4 sono riportati alcuni indicatori strutturali del ciclo di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani gestiti, con riferimento all'anno 2008²².

²² Per una corretta interpretazione della Figura 9.4 si precisa che i rifiuti urbani sono generalmente sottoposti a più forme sequenziali di trattamento e che dal trattamento meccanico biologico escono differenti flussi di rifiuti che possono essere avviati a varie forme di gestione tra cui il recupero, l'incenerimento e la discarica. Si rileva inoltre l'esistenza di flussi extraregionali, cioè di rifiuti prodotti in una regione che possono essere avviati al recupero o smaltimento in altre regioni.

L'analisi dei dati evidenzia che lo smaltimento in discarica in Italia rappresenta circa il 53,0 per cento dei rifiuti complessivamente gestiti. La discarica è pertanto la forma di GRU prevalente.

I rifiuti smaltiti in discarica nella Regione, sempre nel 2008, sono 81,1 kg per abitante a fronte dei 287,4 calcolati a livello nazionale.

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

		Friuli Venezia Giulia	Sud	Centro-Nord	Italia
Rifiuti urbani prodotti procapite (kg per abitante)		499	496	568	543
Rifiuti urbani trattati in impianti (tonnellate)	Compostaggio	48.379	325.639	2.327.323	2.652.962
	Trattamento Meccanico Biologico	220.264	2.750.101	5.642.320	8.392.421
	Incenerimento	145.098	432.327	3.704.709	4.137.036
	Discarica	99.469	7.862.183	9.254.840	17.117.023
Indicatori Obiettivi di Servizio	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg per abitante)	81,1	381,1	237,4	287,4
	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (%)	16,3	76,8	41,8	53,0
	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	42,6	14,7	38,0	30,6
	Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale (%)	27,9	9,2	42,6	30,7

Fonte: ISPRA

Complessivamente, in Italia lo smaltimento in discarica si riduce rispetto al 2007, di 930.000 tonnellate (con una variazione pari a 1,8 punti percentuali) e decresce anche la quantità di rifiuti avviati al trattamento meccanico biologico di circa 360.000 tonnellate (la variazione annua in questo caso è più lieve, con lo 0,7 per cento in diminuzione). Il Trattamento Meccanico Biologico, nei 135 impianti presenti in Italia, ha interessato 8,4 milioni di tonnellate di rifiuti. Il TMB è una tecnologia per il trattamento a freddo dei rifiuti indifferenziati che, separando la frazione organica e i materiali riciclabili, permette una ulteriore riduzione dell'uso delle discariche e degli inceneritori, con emissioni inquinanti nettamente inferiori rispetto a tali impianti. Infatti, attraverso il TMB, i rifiuti indifferenziati vengono trattati a valle della Raccolta Differenziata, incrementando il recupero di materiali.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia sono presenti quattro impianti TMB e nel 2008 hanno trattato 220.300 tonnellate di rifiuti urbani, circa il 36,0 per cento dei rifiuti prodotti.

Nonostante il buon andamento del recupero di materiali, occorre riflettere sullo sviluppo dell'impiantistica di TMB finalizzata al trattamento dei rifiuti urbani, alla luce del fatto che le frazioni in uscita presentano difficoltà di collocazione e vengono comunque smaltite in discarica.

La Raccolta Differenziata (intesa come raccolta idonea a raggruppare i rifiuti urbani in frazioni merceologiche omogenee destinate al riutilizzo, al riciclo o al recupero) ha interessato nel 2008 in Italia il 30,6 per cento dei rifiuti urbani prodotti. Tra il 2007 ed il 2008 la RD cresce, a livello nazionale, di quasi 980.000 tonnellate di cui oltre 540.000 tonnellate, pari al 8,7 per cento, attribuibili alle Regioni del Nord.

La RD nella Regione Friuli Venezia Giulia rappresenta il 42,6 per cento dei rifiuti urbani prodotti con un incremento, rispetto al 2007, dell'11,7 per cento. Essa costituisce lo strumento principale per mezzo del quale il singolo cittadino può responsabilizzarsi per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione della quantità di rifiuto avviato in discarica, favorendo il reimpiego, il riciclo, il riutilizzo e il recupero e ottenere nuove materie prime dal loro trattamento.

L'art. 205, co. 1, D.Lgs.152/2006 stabilisce che in ogni ATO deve essere assicurata una RD minima dei Rifiuti Urbani pari al 65,0 per cento entro il 31 dicembre 2012 e dispone che, con decreto del Ministro dell'Ambiente, vengano stabilite la metodologia e i criteri di calcolo delle percentuali di raccolta differenziata.

Il compostaggio, anello finale della catena di trattamento dei rifiuti organici, con un quantitativo complessivo di rifiuti trattati al livello nazionale pari a circa 2,7 milioni di tonnellate, pur registrando un incremento, risente fortemente del dato sulla frazione organica raccolta nel Sud del Paese. Il quantitativo pro capite di frazione organica da rifiuti urbani avviata a compostaggio nel 2008 è pari a circa 51 kg a livello nazionale, nelle regioni del Nord arriva a 87 kg per abitante, a 33 kg nelle regioni del Centro e ad appena 16 kg in quelle del Sud.

La localizzazione degli impianti risulta maggiormente concentrata nelle Regioni del Nord, dove gli impianti rappresentano il 65,0 per cento di quelli presenti a livello nazionale.

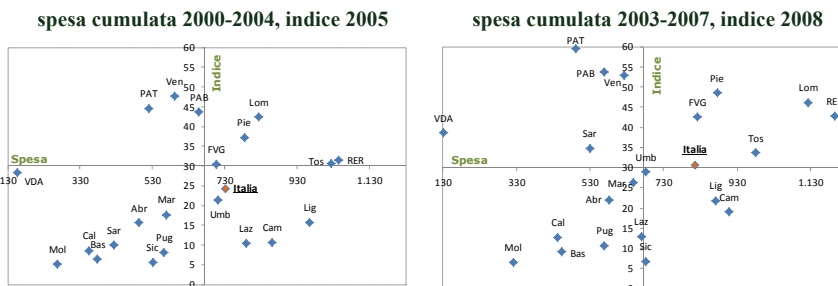
Nel Friuli Venezia Giulia, al 2008 sono presenti 16 impianti di compostaggio che hanno movimentato 71.363 tonnellate di rifiuti di cui 48.379 relativi alla frazione organica e al verde. Il trattamento di questa tipologia di rifiuti ha fatto osservare nella regione una variazione annua in aumento pari al 23,3 per cento. Nel 2008 il numero di impianti di incenerimento operativi si è mantenuto sostanzialmente invariato, con 49 impianti, 2 in più rispetto all'anno precedente, di cui 47 dotati di recupero energetico; la maggior parte degli impianti operativi, 28 impianti, sono

localizzati al Nord; nelle Regioni del Centro sono invece operativi 13 impianti e 8 in quelle del Sud. I quantitativi di rifiuti urbani avviati a incenerimento sono stati, nel 2008, pari a oltre 4,1 milioni di tonnellate e hanno fatto osservare un incremento annuo del 4,6 per cento. Nella Regione Friuli Venezia Giulia è presente un unico impianto di incenerimento che movimentata complessivamente 145.000 tonnellate di rifiuti, pari al il 23,7 per cento dei rifiuti prodotti.

In ultima analisi, nella Regione Friuli Venezia Giulia, la produzione pro capite di rifiuti urbani è pari a 499 kg per abitante, (568 kg per abitante nella macroregione di appartenenza Centro-Nord). Di questi, 81 kg vengono smaltiti in discarica e 118 kg negli inceneritori (nel Centro-Nord, i valori diventano invece pari a 237 kg per abitante e 95 kg per abitante).

La Figura 9.5, mettendo in relazione l'indice che misura l'intensità della RD dei rifiuti con le spese correnti, espresse in euro pro capite, e spiega l'evoluzione della gestione del settore in termini di efficienza ed efficacia.

Figura 9.5 - Relazione tra la spesa corrente per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani²³ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Dall'esame dei due periodi, si può osservare come la Regione abbia migliorato il proprio posizionamento nei quattro quadranti che rappresentano l'indice di RD per gli anni 2005 e 2008 e la spesa cumulata nel quinquennio precedente. Infatti, a fronte di un aumento della spesa corrente del 16,4 per cento, l'indicatore relativo alla RD aumenta del 40,3 per cento. In Italia, complessivamente, si osserva che a un aumento della spesa corrente pari al 11,4 per cento, l'indice della RD è cresciuto nel secondo periodo del 26,3 per cento, quindi con un miglioramento più contenuto. Nel panorama nazionale, si segnala la presenza di Regioni che hanno visto aumentare sensibilmente l'indice di RD a fronte di una

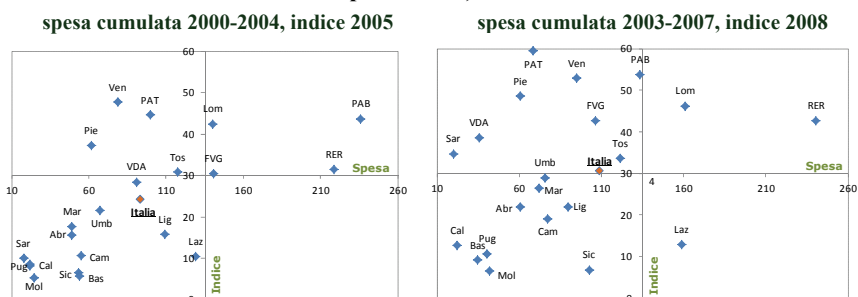
²³ Rifiuti urbani oggetto di Raccolta Differenziata sul totale dei rifiuti urbani (percentuale).

contrazione della spesa di parte corrente, sintomo di efficacia dell'azione regionale nel settore, quali ad esempio le due Province Autonome di Bolzano e di Trento.

In termini assoluti, la spesa corrente cumulata nel periodo 2000-2004 nella Regione Friuli Venezia Giulia è pari a 706,87 euro pro capite (731,93 in Italia) con un'incidenza percentuale della RD sui rifiuti prodotti pari a 30,4 per cento (24,2 per cento in Italia) mentre nel periodo 2003-2007 la spesa corrente cumulata è stata di 822,49 euro pro capite (815,45 in Italia) con un'incidenza della RD pari al 42,6 per cento (30,6 per cento in Italia).

Nella Figura 9.6 sono messe in relazione le spese in conto capitale pro capite sempre con l'indice relativo alla RD di rifiuti urbani. In Regione, la consistenza della spesa in conto capitale è diminuita, mentre l'indicatore è cresciuto dal 30,4 per cento del 2005 al 42,6 per cento del 2008.

Figura 9.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani²⁴ (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Si può quindi dire che nel Friuli Venezia Giulia la spesa pro capite in conto capitale è inversamente correlata all'indice: a una diminuzione della spesa pari al 24,3 per cento corrisponde un aumento dell'indice, già osservato per la Figura precedente, che dimostra una certa ottimizzazione dei capitali investiti. In termini assoluti, la spesa in conto capitale passa dai 140,9 euro del quinquennio 2000-2004 ai 106,7 del 2003-2007.

A livello nazionale, la spesa in conto capitale cumulata aumenta del 26,3 per cento, passando dai 93,27 euro ai 108,76 euro pro capite, mentre la quota di RD sul totale dei rifiuti urbani sale, anche se in maniera non accentuata.

Negli ultimi dieci anni la spesa totale per la GRU nella Regione Friuli Venezia Giulia è stata pari, in media, a 257,54 milioni di euro, di cui il 59,6

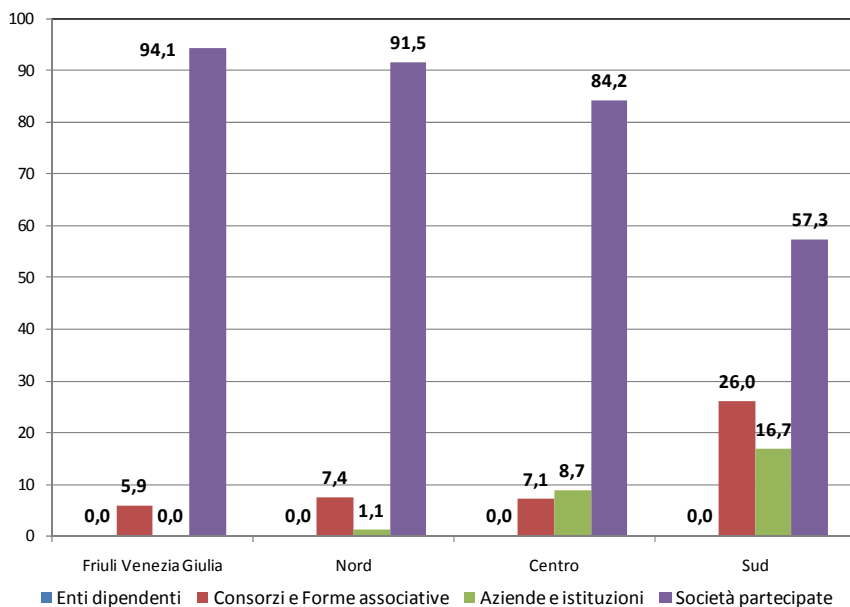
²⁴ Cfr. nota Figura 9.5.

per cento ha riguardato i SPL. A livello nazionale, la spesa media è stata pari a 12.508,09 milioni di euro di cui il 57,5 per cento a carico dei SPL.

Nella Figura 9.7 si può osservare la distribuzione percentuale della spesa per categoria di enti appartenenti ai SPL.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, il 94,1 per cento delle spese sono erogate dalle Società partecipate, risultando così la più alta concentrazione in Italia; a queste seguono, con il 5,9 per cento, Consorzi e altre forme associative.

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

Le Società a partecipazione sub-regionale (cfr. Figura 9.8) sono di numero sostanzialmente stabile, attestandosi a 12 unità nel 2009. Nella Regione Friuli Venezia Giulia nel 2009 sono presenti: Acegas-APS SpA di Trieste; CSR Bassa Friulana SpA di San Giorgio di Nogaro, NET SpA di Udine, A & T 2000 SpA di Codroipo, MTF Srl di Lignano Sabbiadoro, SRF Srl di Udine, EXE SpA di Udine, IRIS Isontina Reti Integrate e Servizi SpA di Gorizia, Ambiente Servizi SpA di San Vito al Tagliamento, GEA Gestioni Ecologiche e Ambientali SpA di Pordenone, SNUA Srl di San Quirino.

Per la categoria dei Consorzi, l'unità alla quale fare riferimento è la Comunità Collinare del Friuli, con una spesa media annua di 5,1 milioni di euro.

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 istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	6	8	8	7	8	8	10	10	10	11
Totale complessivo			8	10	10	9	10	9	11	11	11	12

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

10. I principali gestori del servizio nella Regione

La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha visto negli ultimi anni una costante crescita nei servizi offerti e nelle soluzioni proposte dai maggiori operatori del settore della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti.

La Gestione dei Rifiuti Urbani viene organizzata, all'interno del territorio regionale, su base prevalentemente provinciale: in effetti osserviamo la presenza di quattro operatori prevalenti, corrispondenti alle quattro Province della Regione (cfr. Figura 10.1).

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

Ente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Acegas - APS SpA - Trieste	32,73	38,87	42,66	44,33	38,67	38,65	66,75	68,42	51,76	53,43
NET SpA - Udine	9,62	24,81	11,52	11,94	11,68	14,31	12,30	13,48	12,79	13,52
IRIS SpA - Isontina Reti Integrate e Servizi - Gorizia				11,71	9,97	12,96	15,73	12,75	11,57	11,08
SNUA Srl - San Quirino							9,32	10,85	11,98	14,13
Totale	42,35	63,68	54,19	67,98	60,31	65,92	104,11	105,51	88,10	92,15
<i>Percentuale sul totale Gestione dei Rifiuti Urbani</i>	<i>64,1%</i>	<i>70,3%</i>	<i>61,0%</i>	<i>69,8%</i>	<i>64,5%</i>	<i>64,7%</i>	<i>72,0%</i>	<i>70,4%</i>	<i>67,3%</i>	<i>69,2%</i>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nella Provincia di Trieste ritroviamo ancora una volta la già citata Acegas-APS SpA, la maggiore società multiservizi nella Regione; dall'approfondimento dei dati di bilancio la quota relativa al settore della raccolta e smaltimento dei rifiuti raggiunge quasi il 40,0 per cento del fatturato. L'attività dell'Acegas-APS SpA si esplica nella:

- raccolta, trasporto, trattamento, avvio al riutilizzo, smaltimento e/o recupero di rifiuti urbani, speciali, pericolosi e non, attraverso impianti di termovalorizzazione, stoccaggio, trattamento, smaltimento propri e convenzionati sia in Italia sia all'estero;
- raccolta rifiuti speciali nelle strutture ospedaliere, attraverso il noleggio di contenitori ermetici per la raccolta dei rifiuti in sicurezza direttamente all'interno dei reparti;
- studio e realizzazione di opere di ingegneria ambientale, con bonifica, recupero e valorizzazione di siti inquinati;
- pulizie industriali (impianti, spazi confinati, serbatoi, canalizzazioni, ecc.), espurgo pozzi neri civili, disinfezione e disinfestazione da insetti, topi e parassiti in genere;
- manutenzione e gestione di aree verdi;
- analisi di laboratorio.

Acegas-APS si occupa della GRU al servizio dell'intera Provincia: 212 km di territorio fortemente urbanizzato, con ampie zone di pregio ambientale. L'area servita comprende i Comuni di Trieste e Duino

Aurisina. Oltre ai servizi di raccolta dei rifiuti solidi urbani e raccolta differenziata, l'Acegas-APS:

- gestisce l'impianto di termovalorizzazione dei rifiuti di Errera a servizio dell'intero territorio provinciale, dopo averne seguito la costruzione per conto dell'Amministrazione Comunale;
- fornisce in base ai diversi contratti con i Comuni servizi ausiliari come lo spazzamento e il diserbamento delle strade, la pulizia delle spiagge, l'eliminazione delle discariche abusive, gli interventi volti a garantire la viabilità in caso di nevicate.

La Raccolta Differenziata dei rifiuti avviene per mezzo di appositi contenitori stradali diversi per forma e colore in base al materiale a cui sono destinati. Lo svuotamento avviene normalmente con cadenza settimanale ovvero su segnalazione telefonica da parte dei cittadini. È infatti possibile per la cittadinanza segnalare le eventuali anomalie nel servizio (cassonetti non svuotati o difettosi, materiale abbandonato all'esterno dei cassonetti o delle campane per la raccolta differenziata).

La città di Trieste, oggi servita dall'impianto Errera3, ha una lunghissima tradizione di GRU mediante impianti a recupero energetico.

Più in particolare, la cronaca locale del quotidiano "Il Piccolo" del 23 febbraio 1915 parla dell'inaugurazione di un "forno di incenerimento per le immondizie" che, per la modica cifra di 1 milione di corone era già allora strutturato per il recupero energetico.

Dopo una lunga parentesi, nel 1972 viene inaugurato il nuovo inceneritore di Giarizzole che servirà la città di Trieste fino alla fine del 1999. Al 31 dicembre di quell'anno l'impianto finiva di incenerire le ultime tonnellate di rifiuto urbano della città di Trieste. Sopravvenute modifiche legislative avevano nel frattempo indotto l'Amministrazione Comunale ad accelerare la realizzazione di un nuovo impianto di incenerimento rifiuti con recupero energetico che fosse in linea con le migliori tecnologie disponibili. Tale impianto consentiva così di rispondere in maniera adeguata alle necessità di un territorio, quale quello della Provincia di Trieste, che per elevata densità abitativa, limitata superficie, caratteristiche carsiche, rendeva e rende oltremodo difficoltoso ipotizzare di localizzare prima e realizzare poi una discarica.

Il termovalorizzatore Errera2 era strutturato su due linee di incenerimento da 204 tonnellate al giorno di rifiuti e da un ciclo termico dedicato al recupero energetico a servizio di una turbina a vapore di 4,85 mw capace di produrre 32 gwh/anno.

Il termovalorizzatore Errera3 nasce come naturale evoluzione del preesistente. In sintesi, l'impianto originariamente strutturato su due linee è stato modificato realizzando una terza linea (anch'essa della potenzialità

di 204 tonnellate al giorno) di trattamento rifiuti ed un ciclo termico interamente nuovo a servizio di tutte e tre le linee per il recupero energetico a servizio di una turbina a vapore Franco Tosi da 14,9 mw capace di produrre 90 gwh/anno.

Nella Provincia di Gorizia, opera un'altra importante società: la Iris Isontina Reti Integrate e Servizi SpA. Tale società è nata nel maggio del 2003 dalla fusione di tre società della provincia di Gorizia operanti nel settore dei servizi pubblici: AMG SpA di Gorizia, AMI SpA di Gradisca d'Isonzo e EnAM Energia e Ambiente SpA di Ronchi dei Legionari.

Oggi Iris Isontina SpA è una società in piena evoluzione e crescita: lo sviluppo a breve termine prevede il completamento del processo di armonizzazione dei settori tradizionali di servizio all'utenza, il potenziamento dell'affidabilità degli impianti, la riqualificazione del personale, la standardizzazione delle procedure e dei processi aziendali, allo scopo di ottimizzare e valorizzare le risorse.

La prospettiva di Iris Isontina SpA è quella di essere il primo punto di riferimento dei Comuni di Gorizia e Provincia, che sono i soci e i principali clienti della nuova *multiutility*. L'impegno è di assicurare ai 140.000 abitanti del goriziano e alle imprese del territorio non solo i servizi tradizionali su cui Iris Isontina vanta un'esperienza consolidata, ma anche un nuovo ventaglio di proposte. I nuovi scenari che si stanno configurando non devono far perdere a Iris Isontina il vantaggio competitivo che le deriva dal fatto di essere profondamente radicata sul territorio, ma approfondire e sviluppare per esempio il passaggio dal concetto di utente a quello di cliente e la creazione di una mentalità globale orientata al mercato.

In sintonia con la tendenza alla progressiva liberalizzazione del settore dei servizi pubblici, che un pò ovunque sta favorendo aggregazioni e incorporazioni, con la nascita di un'azienda unica dell'intera provincia si sono voluti perseguire quattro importanti obiettivi strategici:

- avere un rilevante peso contrattuale in ambito regionale;
- riorganizzare la struttura per migliorare i servizi e proporsi sul libero mercato;
- razionalizzare i costi di struttura e rilanciare gli investimenti in tecnologia e formazione del personale;
- creare importanti economie di scala per rendere i servizi più efficienti e di qualità più elevata.

Iris Isontina SpA gestisce i servizi ambientali dei 24 Comuni fondatori. In particolare si occupa della raccolta, del trasporto, dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati, del *cleaning* urbano (spazzamento stradale e svuotamento cestini) e della gestione di impianti di smaltimento

ed ecopiazze. Iris Isontina SpA, in alcuni Comuni del territorio è impegnata anche nella raccolta del verde e degli ingombranti e coordina in tutta la provincia l'attività connessa ai rifiuti differenziati. Il settore Ambiente annovera un totale complessivo di oltre 80 addetti, la maggior parte dei quali attivi sul territorio dell'intera provincia di Gorizia; per lo svolgimento di questa attività si avvale di oltre 60 mezzi di proprietà.

La popolazione servita da Iris Isontina SpA ammonta a oltre 140.000 abitanti per una superficie complessiva pari al 75,0 per cento del territorio provinciale e una produzione di rifiuti pari a oltre 67.000 tonnellate l'anno.

Attualmente, Iris Isontina SpA ha in gestione la discarica di Pecol dei Lupi che ha una capacità residua di circa 85.000 tonnellate, pari al 28,0 per cento del volume complessivamente disponibile. Iris Isontina SpA, operando in una logica che mette al primo posto la conservazione dell'ambiente, in conformità con le disposizioni in materia della Provincia di Gorizia, nell'ultimo biennio ha voluto potenziare la raccolta e il trattamento dei rifiuti organici: in questa ottica ha dato progressivamente avvio in quasi tutta la provincia alla Raccolta Differenziata spinta, basata sul sistema di asporto porta a porta. Ha inoltre inaugurato nel comune di Moraro un impianto per la trasformazione del rifiuto umido in *compost* di qualità.

Tenendo conto della situazione degli impianti per la GRU a disposizione sul territorio isontino, gli obiettivi strategici individuati dalla Provincia di Gorizia sono i seguenti:

- la riduzione della produzione dei rifiuti. La produzione media annua di rifiuti delle famiglie è in costante aumento; ogni anno ciascun nucleo familiare produce sempre più rifiuti e quindi l'obiettivo indicato dalla Provincia è di arrivare a una produzione di rifiuto che resti costante nei prossimi anni;
- la creazione di un sistema provinciale (anche con collaborazioni interprovinciali) capace di soddisfare il principio di autosufficienza rispetto alla produzione e di complementarità tra i vari impianti di recupero e smaltimento: in provincia di Gorizia gli impianti disponibili sono la discarica di Pecol dei Lupi e l'impianto di compostaggio di Moraro (in funzione dalla primavera 2006). L'accordo di programma firmato con la Provincia di Trieste, che mette a disposizione dell'isontino il termovalorizzatore Acegas-APS, consente un razionale utilizzo degli impianti esistenti nella Venezia Giulia e una gestione coordinata del rifiuto prodotto nel bacino Gorizia-Trieste;
- l'avvio della RD con il sistema domiciliare porta a porta per il raggiungimento e il superamento del 50,0 per cento di materiali recuperabili. Il raggiungimento dell'obiettivo del 50,0 per cento

passa a sua volta, obbligatoriamente, attraverso l'intercettazione della frazione di rifiuto umido (gli scarti di cucina) e l'incremento quali-quantitativo delle frazioni riciclabili (carta, plastica, alluminio, vetro).

A differenza delle province di Trieste e Gorizia, nella provincia di Udine operano molte società nel settore della raccolta e smaltimento dei rifiuti; la principale è la NET SpA, azienda a capitale interamente pubblico (oltre il 99,0 per cento di proprietà del Comune di Udine e le rimanenti quote di Enti pubblici della provincia di Udine). L'azienda si occupa dell'intera filiale della GRU: dalle modalità di conferimento da parte del cittadino, in modo indifferenziato e differenziato, alla raccolta e trasporto, alla gestione dei propri impianti di trattamento, alla valorizzazione anche in altri impianti delle frazioni recuperabili, fino alla re immissione della materia prima secondaria del circuito economico, in modo ecocompatibile.

Le attività svolte da Net sono:

- raccolta, trasporto e trattamento o invio a recupero/smaltimento dei rifiuti urbani e speciali assimilati, indifferenziati e da RD;
- pulizia delle aree di pertinenza dei contenitori stradali (cassonetti/bidoni per rifiuti urbani, cassonetti/campane per RD, cestini portarifiuti, ecc.);
- lavaggio e manutenzione dei medesimi contenitori stradali;
- pulizia e spazzamento manuale o meccanizzato delle vie, delle piazze, e degli spazi pubblici e invio a recupero/smaltimento dei rifiuti derivanti da tali operazioni;
- progettazione e implementazione di sistemi di RD;
- gestione dei Centri di Raccolta per il conferimento differenziato da parte dei cittadini dei rifiuti ingombranti o particolari, non raccogliabili con i sistemi/contenitori stradali;
- gestione dei rapporti con i consorzi del CONAI per il recupero degli imballaggi;
- servizio spargimento sale e sgombero neve dalle strade comunali.

Il bacino di servizio di NET SpA per quanto riguarda le operazioni di raccolta e smaltimento rifiuti, comprende 14 Comuni della Provincia di Udine per un totale di oltre 140.000 abitanti, suddivisi tra il Comune di Udine che conta circa 100.000 abitanti, 4 Comuni del Medio Friuli (Tavagnacco, Tricesimo, Cassacco e Buja) per circa 31.600 abitanti e 9 Comuni delle Valli del Natisone, facenti parte della Comunità Montana del Torre, Natisone e Collio, con oltre 9.000 abitanti.

L'organico di Net è supportato, per effettuare i servizi, da oltre un centinaio di automezzi vari: autocompattatori, sia a caricamento posteriore che laterale, autocarri scarrabili e con gru, mezzi lavacassonetti,

autospazzatrici, multibenne, ecc. e veicoli leggeri di vario tipo, in modo da poter sopperire a tutte le diverse necessità quotidiane di servizio e/o occasionali e straordinarie.

Mediante la gestione di due grandi Centri di Raccolta cittadini, uno situato a Nord ed uno Sud della città di Udine, Net SpA garantisce la RD dei materiali ingombranti e di vario genere per tutti gli abitanti della città di Udine. Il servizio è improntato al recupero di una significativa parte di rifiuti urbani ed assimilati riciclabili, rifiuti urbani pericolosi (RUP), ai rifiuti derivanti da apparecchiature elettriche elettroniche (RAEE), ai beni di arredo domestico e ai rifiuti ingombranti in senso lato, agli imballaggi di qualsiasi tipo e materiale, rifiuti che vengono conferiti direttamente dai cittadini presso tali strutture.

Net SpA, infine, è proprietaria dell'impianto di trattamento di Rifiuti di Udine, dove si effettua una selezione dei rifiuti indifferenziati in ingresso, ottenendo *compost* dalla frazione organica e CDR (Combustibile Derivato da Rifiuto) dalla frazione secca per impiego nei termovalorizzatori.

L'impianto di Udine, garantisce attualmente lo smaltimento dei rifiuti provenienti dai territori direttamente serviti sopra indicati e da numerosi altri Comuni della Provincia di Udine, in particolare del Friuli Collinare, per altri 50.000 abitanti. Tratta, in particolare, i rifiuti organici da RD di alcuni dei comuni direttamente serviti ed i rifiuti indifferenziati e/o organici da RD di ulteriori comuni serviti da altre aziende del settore. Si può pertanto affermare che quasi il 50,0 per cento dell'intera provincia di Udine fa riferimento all'impianto di Net SpA, mentre un ulteriore 10,0 per cento si rivolge all'impianto del CSR (Consorzio Smaltimento Rifiuti Bassa friulana) SpA di San Giorgio di Nogaro, con il quale, già dal 2010, è stato intrapreso un processo di unificazione e integrazione societarie.

Anche la Provincia di Pordenone ha una serie di società operanti nel settore della raccolta e smaltimento dei rifiuti: oltre a Gea Gestioni Ecologiche e Ambientali SpA di Pordenone, Ambiente Servizi SpA di San Vito al Tagliamento e Sistema Ambiente di Brugnera, la maggiore è SNUA Srl di San Quirino.

Gea Gestioni Ecologiche e Ambientali SpA è stata costituita in data 22 dicembre 1994. In data 25 novembre 2002, è stata trasformata da azienda speciale con denominazione Azienda speciale Pluriservizi Amiu in società per azioni con denominazione GEA - Gestioni Ecologiche e Ambientali SpA (art. 115, co. 8, D.Lgs.267/2000). Lo statuto prevede che la società possa usare l'acronimo GEA SpA.

Ambiente Servizi SpA è stata costituita ai sensi dell'art. 22, l. e, L.142/1990, in data 22 gennaio 2001, mentre l'attività è iniziata il 7 maggio 2001.

Sistema Ambiente Srl è stata costituita in data 21 marzo 1973, mentre l'attività è iniziata il primo gennaio 1974. In data 30 giugno 2003 è stata trasformata da azienda speciale *ex* L.142/1990 e denominazione Consorzio Intercomunale Polifunzionale di Servizi - CIPS, in società a responsabilità limitata e denominazione Sistema Ambiente Srl. La società svolge sia attività di raccolta e distribuzione di acqua potabile che di smaltimento e depurazione delle acque di scarico.

SNUA Srl è stata costituita in data 22 ottobre 1979 e la sua attività, ormai estesa a gran parte del territorio della provincia pordenonese, si può definire completa e rivolta a tutti gli aspetti che coinvolgono la gestione sia dei servizi ambientali (rifiuti, pulizia strade, igienizzazioni, aree verdi, riciclaggio, termo valorizzazioni, bonifiche ambientali) sia la gestione integrata delle risorse energetiche (energia elettrica, energie rinnovabili, gas, calore, impianti energetici e di riscaldamento)

Si possono infine descrivere gli sviluppi recenti e futuri nel settore rifiuti della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

Nella provincia di Pordenone recentissimamente si sta assistendo a una operazione di accorpamento della gestione dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, operazione condotta da una società operante principalmente nel settore del trasporto pubblico, ATAP SpA di Pordenone; lo scopo, dichiarato dall'amministratore di ATAP SpA, è quello di realizzare una società unica di GRU a livello provinciale, consentendo di generare un abbattimento delle tariffe e una migliore politica di realizzazione di impianti. Nella Provincia di Gorizia invece IRIS Isontina Reti Integrate e Servizi SpA ha dato vita a un nuovo soggetto economico, una società a responsabilità limitata a socio unico, Ambiente Newco Srl alla quale ha ceduto la GRU.

Nella provincia di Udine il progetto di fusione tra NET SpA e CSR Consorzio Servizi Rifiuti bassa Friulana SpA, ormai in fase di realizzazione, darà vita ad un nuovo gestore unico che coprirà il 60,0 per cento del territorio provinciale.

Nella provincia di Trieste l'unico termovalorizzatore esistente in Regione sta estendendo la propria area di servizio anche all'estero, raccogliendo rifiuti pure dalla vicina Repubblica slovena: tale collaborazione transfrontaliera, incrementando la massa trattata, permette di massimizzare l'efficienza dell'impianto, che come già visto produce energia elettrica immettendola nella rete nazionale.

11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

In natura non esistono rifiuti. In un ecosistema perfettamente naturale ciò che viene scartato da un organismo è utilizzato da altri. Così il materiale organico espulso dagli animali o le piante e gli animali morti vengono trasformati dai microrganismi in sostanze utili per produrre altra materia vivente.

Gli esseri umani producono enormi quantità di rifiuti che non possono né essere utilizzati da altri organismi viventi, né essere distrutti facilmente da acqua vento o ghiaccio. Infatti, la continua crescita dei consumi, la natura merceologica dei prodotti che utilizziamo (nuove materie plastiche, fibre sintetiche ecc.) e la loro sempre più breve durata fanno sì che si producano scarti sempre più abbondanti e sempre meno biodegradabili. Si altera così il ciclo naturale di produzione e rigenerazione della materia vivente con gravi rischi per l'ambiente.

Se si utilizza il termine rifiuti è inevitabile l'associazione con le parole "problema" ed "emergenza". La questione dei rifiuti rappresenta il prezzo da pagare per sostenere il livello di consumi e, soprattutto, degli sprechi.

Anche se non si possono facilmente risolvere le grosse emergenze, si può almeno tentare di prevenirle riducendo gli sprechi.

Con il passare del tempo e con il diffondersi di una sempre maggiore consapevolezza dei problemi derivanti dalla produzione e dalla Gestione dei Rifiuti Urbani è nata l'esigenza di regolamentare con strategie, norme e piani i flussi di materiali in uscita dai sistemi produttivi e dalle case, cercando di prevenirne la produzione e la pericolosità e cercando di gestirli, una volta prodotti, privilegiando il recupero allo smaltimento.

Una politica dei rifiuti efficace deve predisporre azioni atte a diminuire le quantità di rifiuti da smaltire nelle discariche, recuperare una maggiore quantità di *compost* ed energia dai rifiuti nonché a migliorare il riciclaggio. La politica regionale di settore si è basata e si basa su questi due importanti concetti: ridurre e riutilizzare.

Nel 2005 l'Unione Europea ha elaborato la Strategia sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, che stabilisce gli orientamenti e descrive le misure volte a diminuire le pressioni sull'ambiente derivanti dalla produzione e dalla GRU. Gli assi principali su cui è orientata riguardano la modifica della legislazione al fine di migliorarne l'attuazione, la prevenzione dei rifiuti e la promozione di un riciclaggio efficace.

La strategia dell'Unione europea è una delle sette strategie tematiche previste dal Sesto programma d'azione per l'ambiente adottato nel 2002 il cui obiettivo, sul tema dei rifiuti, è di scindere l'aspetto della produzione da quello della crescita economica, e ottenere una sensibile riduzione della

quantità di rifiuti prodotti. Per i rifiuti ancora prodotti, l'intento è quello di fare in modo che non siano più pericolosi, siano riciclati o restituiti all'ambiente in forma utile (compostaggio), e che le quantità da smaltire siano le più ridotte possibili e comunque trattate in luoghi il più vicino possibile a quello di produzione.

I traguardi da raggiungere sono:

- meno rifiuti destinati allo smaltimento finale del 20,0 per cento entro il 2010 e del 50,0 per cento entro il 2050 (rispetto ai valori del 2000);
- meno rifiuti pericolosi prodotti del 20,0 per cento entro il 2010 e del 50,0 per cento entro il 2050 (rispetto ai valori del 2000).

In assenza di nuove iniziative si prevede che il volume di rifiuti prodotti in Europa continuerà ad aumentare nel prossimo futuro. Oltre al problema dello spazio necessario per collocarli, il trattamento dei rifiuti comporta l'emissione di numerose sostanze inquinanti nell'atmosfera, nelle acque e nel suolo, senza contare le emissioni di gas serra prodotte dalle discariche e dal trasporto dei rifiuti. Spesso, inoltre, i rifiuti rappresentano una perdita di risorse preziose, anche scarse, e che potrebbero essere recuperate e riciclate, contribuendo così a ridurre la richiesta di materie prime vergini.

La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia disciplina la GRU favorendo la riduzione della produzione e la regolamentazione della gestione degli stessi attraverso un Sistema Integrato.

Tra gli obiettivi della Regione, i più importanti da perseguire sono:

- promuovere l'impiego di idonee e moderne tecnologie in modo da assicurare le più alte garanzie di protezione dell'ambiente e di tutela della salute dei cittadini;
- favorire la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso il riutilizzo; il reimpiego e il recupero dai rifiuti urbani e speciali e attuare il decentramento attraverso il conferimento di funzioni nel settore alle Province e ai Comuni.

Come detto, il Piano regionale di GRU, nel pieno rispetto della salute umana e della tutela dell'ambiente, si propone di realizzare un sistema regionale integrato di GRU operante secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza al fine di garantire al cittadino-utente il miglior servizio possibile a un costo equo. Alle Province è demandato il compito di redigere i programmi provinciali di attuazione per il proprio territorio. La Regione supporta le Province nei loro compiti e coordina le azioni per la risoluzione di problemi di carattere gestionale, ivi comprese le emergenze nel settore dei rifiuti che coinvolgono nel complesso tutta la regione.

Il raggiungimento di questi obiettivi non può prescindere da una valutazione complessiva del flusso dei rifiuti prodotti, il cui percorso globale deve rispondere a precise e puntuali previsioni normative, e dall'analisi della dotazione impiantistica presente sul territorio regionale.

La L.549/1995 attribuisce alle Regioni la facoltà di determinare, nell'ambito delle finalità ivi specificate, la destinazione d'impiego delle risorse che affluiscono al Fondo per l'ambiente. La Regione ha in particolare disposto che le risorse affluite al Fondo siano destinate, nella misura determinata annualmente dalla Giunta Regionale:

- al finanziamento di ARPA FVG (L.R.3/1998), l'Agenzia Regionale per l'Ambiente;
- a incentivare la realizzazione da parte di Comuni e di Consorzi di Comuni degli interventi finalizzati alla bonifica dei suoli inquinati o al recupero di aree degradate o di siti inquinati su cui insistono infrastrutture pubbliche (L.R.15/2004);
- alla copertura degli oneri derivanti dal funzionamento dell'Osservatorio sui rifiuti previsto dal Piano regionale per la GRU.

L'ARPA FVG è il "braccio operativo" della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia sui temi della tutela e protezione dell'ambiente. L'ARPA opera autonomamente sulla base di un proprio regolamento organizzativo, seguendo gli indirizzi tracciati dalla Regione, che vigila sulla sua attività. Le finalità dell'ARPA FVG sono di: mantenere, sviluppare e potenziare le attività di tutela e di promozione della qualità degli ecosistemi naturali e degli ecosistemi antropizzati; controllare e prevenire i fattori di degrado che hanno o che potrebbero avere conseguenze dirette o indirette sulla salute umana; perseguire la massima integrazione e coordinamento delle attività svolte in materia ambientale e igienico-sanitaria dai diversi livelli istituzionali.

Per dare attuazione agli obiettivi regionali in materia di rifiuti è necessario conoscere, sia in termini qualitativi che quantitativi, i rifiuti prodotti nel Friuli Venezia Giulia, e come attualmente vengono gestiti. L'ARPA FVG risponde a queste necessità, anche attraverso il monitoraggio dei flussi e della consistenza dei rifiuti, avvalendosi del Catasto Regionale dei Rifiuti. Tramite i suoi Dipartimenti provinciali, l'ARPA FVG effettua anche il monitoraggio delle discariche presenti sul territorio provinciale, con la caratterizzazione del percolato prelevato dai pozzi di raccolta presenti all'interno delle stesse. Inoltre l'Agenzia effettua la valutazione delle caratteristiche merceologiche e chimiche del *compost* derivante dalla Raccolta Differenziata dei rifiuti solidi urbani.

Se le attività di monitoraggio, controllo e supporto ambientale sono importanti, altrettanto lo sono quelle di informazione ed educazione. Ecco allora la necessità di promuovere attività che consentono la raccolta, l'elaborazione e la distribuzione di dati, come anche quelle rivolte a promuovere una conoscenza e una coscienza critica dell'intera popolazione regionale. In altre parole, far conoscere lo stato dell'ambiente, ma soprattutto educare ad azioni e comportamenti rispettosi. Per diminuire la produzione dei rifiuti e per gestire correttamente i rifiuti prodotti, è indispensabile il contributo consapevole e attivo di tutti i cittadini. Perciò la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ha affidato a LaREA, Laboratorio Regionale di Educazione Ambientale, la progettazione e la realizzazione di un "Progetto di Comunicazione ed Educazione sul tema dei Rifiuti Urbani per la Sostenibilità Ambientale" (approvato con D.G.R.1236/2009). L'obiettivo del progetto è motivare la popolazione, nelle sue differenti fasce d'età, ad avere atteggiamenti, comportamenti e stili di vita che consentano di ridurre il proprio impatto ambientale in modo che semplici scelte possano produrre grandi cambiamenti.

Nel corso degli ultimi anni si è assistito a una significativa crescita dell'attenzione e della sensibilità della pubblica opinione sul tema dello sviluppo sostenibile e sono di conseguenza aumentate le pressioni sul settore industriale per l'adozione di tecnologie e di metodologie di lavorazione più rispettose per l'ambiente. Negli ultimi anni l'approccio legislativo è gradualmente mutato e si è assistito all'introduzione di norme di protezione ambientale nelle quali viene data particolare rilevanza al concetto di prevenzione, autocontrollo e alla gestione diretta da parte dei soggetti responsabili delle attività produttive.

Questa nuova impostazione è guidata dalle politiche dell'Unione europea, che tende a premiare le imprese più sensibili e moderne che vogliono andare oltre gli obblighi della prescrizione di legge applicando le altre norme che specificano i requisiti per la corretta gestione ambientale.

Nel contempo lo stesso settore industriale ha riconosciuto la necessità di modificare la gestione delle proprie attività al fine di minimizzarne gli impatti negativi sull'ambiente, sia per far fronte al mutato quadro legislativo sia per tener conto della accresciuta sensibilità dei consumatori nei confronti delle tematiche ambientali.

Il cambiamento in atto è testimoniato soprattutto dal crescente successo riscosso dagli schemi di certificazione della gestione ambientale ad adesione volontaria (EMAS - Eco Management and Audit Scheme, ISO 14000), che permettono alle aziende di attestare la validità del proprio sistema di gestione ambientale interno mediante la verifica della

rispondenza a determinati requisiti definiti a livello internazionale da parte di organismi esterni accreditati. Tra gli strumenti volontari per lo sviluppo sostenibile esiste inoltre il marchio europeo Ecolabel, che indica l'ecologicità di prodotti di largo consumo.

Il vero carattere innovativo dello strumento, al di là della creazione di una solida struttura in grado di controllare e gestire con sistematicità gli impatti ambientali, risiede proprio nella ricerca della comunicazione e della trasparenza, ovvero nel miglioramento dei rapporti tra organizzazione ed enti di controllo, istituzioni, cittadini.

ARPA FVG, oltre a rappresentare l'organo tecnico incaricato di verificare la conformità legislativa presso le organizzazioni richiedenti EMAS, è nodo regionale della rete EMAS/SGA e come tale opera attivamente fornendo supporto tecnico per promuovere e diffondere i Sistemi di Gestione Ambientale e il marchio ecologico europeo in Friuli Venezia Giulia.

La Regione Friuli Venezia Giulia sostiene, anche attraverso la stipula di specifici Accordi di Programma con il CONAI e con le Amministrazioni Provinciali cui viene demandata l'attuazione delle specifiche disposizioni contenute nel Piano regionale di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (L.R.30/1987, art. 8-bis), ogni intervento volto a ridurre l'impatto ambientale degli imballaggi. In particolare si propone di:

- favorire lo sviluppo di tecnologie "pulite" nella produzione degli imballaggi, ricorrendo a un ridotto consumo di materiali e all'eliminazione nei processi produttivi di quelle sostanze pericolose che possono causare una diminuzione percentuale nella quantità dei materiali disponibili per le successive fasi del recupero e riutilizzo;
- incentivare l'adozione di sistemi di gestione ambientale, da parte dei produttori e utilizzatori di imballaggi, attraverso strumenti volontari di certificazione (ISO 14000, EMAS II), promovendo sul mercato quegli imballaggi realizzati in processi produttivi con alti *standard* di sostenibilità ambientale.

L'AR (D.P.Reg. 0357/Pres. del 20/11/2006, L.R.30/1987) favorisce le imprese che svolgono attività di recupero rifiuti e abbiano ottenuto la certificazione ambientale (EMAS) della struttura organizzativa di cui sopra, tramite la riduzione delle garanzie finanziarie da prestarsi per coprire i costi degli eventuali interventi necessari per assicurare la regolarità della gestione dell'attività e il recupero delle aree interessate. Inoltre, concede agli Enti locali e alle società a capitale interamente pubblico a cui gli enti stessi o loro consorzi abbiano affidato la gestione dei servizi pubblici (L.R.1/2005), contributi fino all'80,0 per cento della spesa ammissibile per le iniziative finalizzate all'ottenimento della

certificazione ambientale della struttura organizzativa, secondo le procedure previste dalla norma UNI EN ISO 14001:1996, o della registrazione ambientale della struttura organizzativa, secondo le procedure previste dal Regolamento (CE) 761/2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS). Per le medesime finalità l'AR concede agli enti e ai consorzi per lo sviluppo industriale contributi fino al 50,0 per cento della spesa ammissibile.

Gli indirizzi regionali pianificatori per l'incremento della quantità e della qualità della RD prevedono: l'introduzione di una metodologia univoca per il calcolo della percentuale di RD; la promozione di un opportuno sistema informativo per l'organizzazione dei dati relativi alla GRU a livello comunale; l'implementazione di una banca dati regionale relativa alle analisi merceologiche dei rifiuti urbani; l'estensione del sistema tariffario all'intero territorio regionale; l'introduzione e promozione del monitoraggio della qualità della RD con l'individuazione di opportuni indici qualitativi.

Il Friuli Venezia Giulia risulta tra le regioni virtuose in materia di smaltimento di rifiuti e di economicità nella gestione del servizio stesso. Ciò nonostante, rimane ancora una sfida aperta raggiungere gli obiettivi innovativi in materia ambientale dettati dall'Unione Europea e coniugarli con interventi concreti volti al miglioramento della quantità e della qualità della RD, al fine di ridurre al minimo il conferimento in discarica, trasformando i rifiuti in risorse.

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 CPT²⁵, 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

²⁵ 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 Allargato²⁶

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.

²⁶ 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 voci²⁷, 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

²⁷ 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 Integrato²⁸

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%

²⁸ **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 Urbani²⁹

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 Nazionale³⁰ 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 erogata³¹ sul totale dell'acqua immessa³²*

²⁹Cfr. nota 28.

³⁰ Per dettagli sul Programma Statistico Nazionale cfr. www.sistan.it/psn/index.html.

³¹ 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.

³² 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 comunale³³) e la quota di popolazione equivalente servita da depurazione (*Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione con trattamento almeno secondario*³⁴ sugli abitanti equivalenti totali urbani³⁵ 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 Nazionale³⁶ e 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.

³³ 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.)

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ Cfr. nota 30.

la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica³⁷, la quota di raccolta differenziata effettuata a livello regionale³⁸ e la frazione umida trattata in impianti di compostaggio³⁹, 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.

³⁷ Il dato è calcolato sia in kg di rifiuti per abitante all'anno, sia in percentuale del totale dei Rifiuti urbani prodotti.

³⁸ 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.

³⁹ È data dalla quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio (*compost* di qualità) sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale. Nella frazione umida trattata in impianti di compostaggio sono inclusi l'organico selezionato e il verde e esclusi i fanghi. Nei quantitativi trattati sono compresi anche i rifiuti urbani da raccolta differenziata avviati a digestione anaerobica. La quantità di rifiuto umido prodotto deriva da elaborazioni ISPRA effettuate sulla base di analisi merceologiche. Non si considera il *compost* domestico valutato da ISPRA come forma di "prevenzione" per la riduzione del quantitativo di rifiuto e dunque fuori dalla produzione e dal ciclo di raccolta differenziata.

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

Soggetti Pubblici Locali del Servizio Idrico Integrato	Soggetti Pubblici Locali della Gestione dei Rifiuti Urbani
Consorzio acquedotto Cornappo-Tricesimo	Comunità Collinare del Friuli - Colloredo di Monte Albano
Consorzio Acquedotto Valle del But-Paluzza	ACEGAS - APS SpA - Trieste
AATO Centrale Friuli - Udine	Ambiente Servizi SpA - San Vito al Tagliamento
AATO Occidentale - Pordenone	CSR Bassa Friulana SpA - San Giorgio di Nogaro
AATO Orientale Triestino - Trieste (dal 2008)	GEA Gestioni Ecologiche e Ambientali SpA - Pordenone
ACEGAS - APS SpA - Trieste	NET SpA - Udine
Ambiente Servizi SpA - San Vito al Tagliamento	IRIS Isontina Reti Integrate e Servizi SpA - Gorizia
AMGA Azienda multiservizi SpA - Udine	A & T 2000 SpA - Codroipo
CAFC SpA - Udine	SNUA Srl - San Quirino
Carniacque SpA - Tolmezzo	MTF Srl - Lignano Sabbiadoro
Consorzio Depurazione Laguna SpA - San Giorgio di Nogaro	SRF Srl - Udine
GEA Gestioni Ecologiche e Ambientali SpA Pordenone	EXE SpA - Udine
Acque Basso Livenza SpA - Annone Veneto	
Acquedotto Poiana SpA - Cividale del Friuli	
Sistema Ambiente Srl - Brugnera	
CAIBT SpA - Fossalta di Portogruaro	
Irisacqua Srl - Gorizia	
Sistema Ambiente Reti Srl - Brugnera	
CID Srl - Colloredo di Monte Albano	
Acque Minerali Alpe Adria Fonte di Musi Srl - Lusevera	
Acquedotto del Carso SpA - Duino Aurisina (dal 2009)	
Società per la Gestione Impianto Alto Tagliamento Srl Tolmezzo	

a.11 Uso dei dati nella monografia

I dati dei Conti Pubblici Territoriali utilizzati in questa monografia sono consolidati⁴⁰ 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 Servizio⁴¹, 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

⁴⁰ 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.

⁴¹ Cfr. www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio.

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.