



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



Regione Siciliana

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 Sicilia



**DPS**

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

Regione Sicilia - 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 Sicilia 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 Sicilia opera presso l'Assessorato regionale dell'economia - Dipartimento Bilancio e Tesoro ed è composto da:

Dott. Giuseppe Morales  
Dott. Giuseppe Nobile  
Dott. Mario Sciumé

Gli autori del volume sono il *Dott. Giuseppe Morales* e il *Dott. Giuseppe Nobile*, che si sono avvalsi dell'Assistenza Tecnica del *Dott. Gaspare Rappa* (Ricercatore "Prometeia").

Gli Autori desiderano ringraziare il Dipartimento Regionale dell'acqua e dei rifiuti ed in particolare il Dirigente generale, Dott. Vincenzo Emanuele, il Dott. Domenico Michelon ed il Dott. Antonino Drago per il fondamentale contributo dato alla stesura del volume. Gli autori ringraziano inoltre la Dott.ssa Alessandra Testa, ricercatrice "Prometeia", che ha collaborato attivamente alla redazione.

*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

<b>GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME</b>	<b>V</b>
<b>PARTE I - IL DECENTRAMENTO SUL TERRITORIO</b>	<b>11</b>
1. Il contesto nazionale del decentramento	11
2. La declinazione del decentramento nella Regione	17
3. La nascita e lo sviluppo dei Soggetti Pubblici Locali (SPL)	22
<b>PARTE II - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO</b>	<b>31</b>
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	44
7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	50
<b>PARTE III - L'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PUBBLICI LOCALI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI</b>	<b>55</b>
8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione	55
9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio	58
10. I principali gestori del servizio nella Regione	68
11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione	73
<b>A. APPENDICE METODOLOGICA</b>	<b>79</b>



## 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 locali<sup>1</sup>, con il coordinamento metodologico e operativo dell'Unità Tecnica Centrale<sup>2</sup> 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 e 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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 esistenti<sup>4</sup>, 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 sintetico<sup>5</sup> alcuni tratti fondamentali della Banca dati CPT. Brevi approfondimenti sono dedicati alla natura del dato, all'universo di

---

<sup>4</sup> 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](http://www.dps.tesoro.it/dps/obiettivi_servizio).

<sup>5</sup> 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](http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp).



riferimento<sup>6</sup>, 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).

---

<sup>6</sup> 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

Negli ultimi decenni in Italia è stato realizzato un processo di graduale decentramento amministrativo, normativo e fiscale dal livello centrale ai livelli locali (Regioni ed Enti locali). Ciò ha gradualmente posto fine alla contraddittoria tendenza degli anni Settanta, quando da una parte si è dato attuazione a un decentramento politico-amministrativo con l'istituzione delle Regioni, mentre dall'altra parte ha preso corpo un assoluto centralismo fiscale a seguito di una serie di riforme tributarie generali che hanno introdotto nuovi tributi statali (IVA, IRPEF, ecc.), abolendo la maggior parte dei tributi locali.

Questa contrapposizione fra decentramento amministrativo e accentramento fiscale si è ancor più accentuata con il progressivo aumento delle funzioni amministrative conferite dallo Stato alle regioni a statuto ordinario (RSO), iniziato con i D.P.R. del 1972 e continuato con il D.P.R.616 del 1977, che ha ampliato i poteri delle regioni nel campo sociale, economico, delle infrastrutture, della tutela dell'ambiente e del territorio, nonché con alcune leggi di settore come la L.833/1978 con la quale è stata regionalizzata la sanità, fino ad arrivare alla prima metà degli anni Novanta quando questo processo si è ulteriormente sviluppato e consolidato attraverso provvedimenti a carattere generale del federalismo amministrativo a costituzione invariata (le cosiddette *Leggi Bassanini* a partire dalla L.59/1997)<sup>7</sup>.

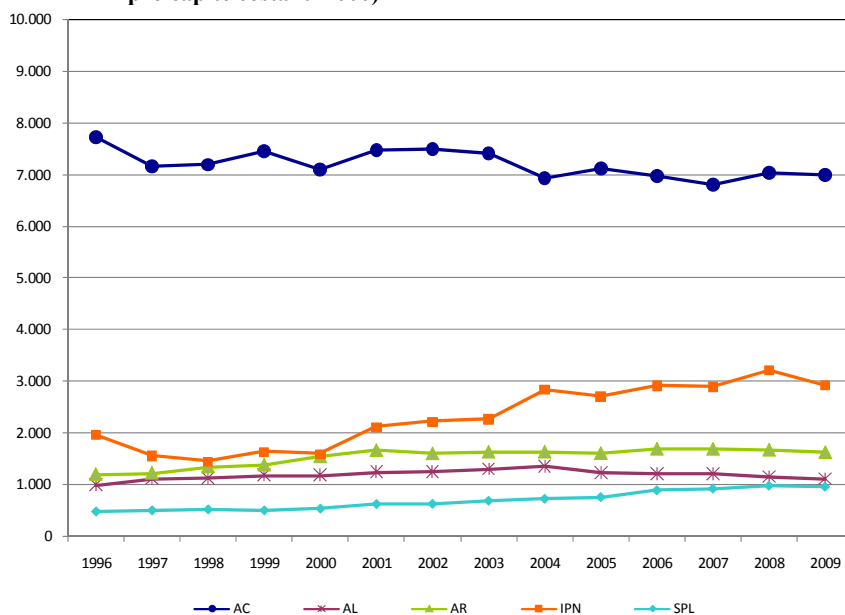
Secondo questo assetto alle Regioni viene riconosciuto un ruolo di programmazione della spesa pubblica, di indirizzo e regolamentazione mentre agli Enti locali sono attribuite le competenze di gestione. Ai Comuni vengono attribuite, in linea di principio, tutte le materie amministrative, a meno che esigenze di esercizio unitario impongano che esse siano poste a carico di enti intermedi, come le Province e le Comunità Montane, o a enti non territoriali, come le Camere di Commercio. Dal punto di vista legislativo, alla delega riportata nella L.59/1997 fanno seguito i quattro decreti legislativi di conferimento di competenze in materia di agricoltura (D.Lgs.143/1997), di mercato del lavoro (D.Lgs.469/1997), di trasporto pubblico locale (D.Lgs.422/1997) e di sviluppo economico, attività produttive, territorio, ambiente,

---

<sup>7</sup> Cfr. Buglione Enrico - Mauro Marè, *Il federalismo fiscale in Italia: ruolo dello stato e degli enti territoriali nella gestione delle entrate e delle spese*, working paper No 296, SIEP, Pavia, novembre 2003.

infrastrutture, servizi alla persona e alla collettività (D.Lgs.112/1998)<sup>8</sup>. La predetta stagione di decentramento della spesa pubblica si è conclusa con l'approvazione della L.Cost.3/2001, che ha ridefinito il Titolo V della Costituzione, dando copertura costituzionale ai principi del federalismo amministrativo (sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione) e ampliando le competenze legislative delle Regioni ordinarie. Quanto detto sul decentramento amministrativo della spesa pubblica è evidenziato nella Figura 1.1. dove si vede che nel periodo 1996-2009 la spesa pro capite delle Amministrazioni Centrali (AC) ha avuto una riduzione di circa 750 euro, passando da 7720,57 a 6994,11 euro con un picco negativo nel 2007 per un valore di 6.802,64 euro. Di contro nello stesso periodo si è avuto un aumento della spesa pro capite delle Amministrazioni Regionali (AR) per più di 400 euro (da 1.196,08 euro del 1996 a 1.619,06 euro del 2009) e circa un raddoppio della spesa pro capite dei Soggetti Pubblici Locali (SPL) (da 477,20 euro del 1996 a 965,12 euro del 2009).

**Figura 1.1 - SPA - Spesa totale per livelli di governo in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)<sup>9</sup>**



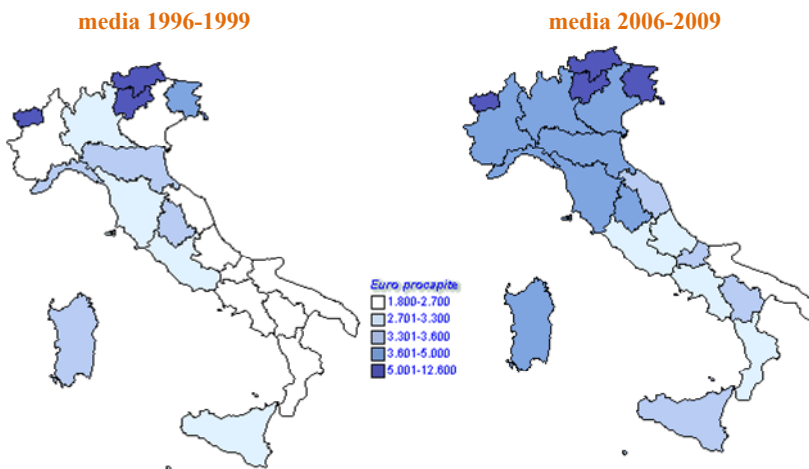
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

<sup>8</sup> Cfr. ISAE, Primo rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, febbraio 2003.

<sup>9</sup> In tutta la Monografia si utilizzeranno i seguenti acronimi: AC = Amministrazione Centrale; AL = Amministrazione Locale; AR = Amministrazione Regionale; IPN = Imprese Pubbliche Nazionali; SPL = Soggetti Pubblici Locali.

Il trasferimento dei flussi di spesa dal livello centrale a quello locale è stato un processo graduale che ha subito un'accelerazione a partire dal 2000. Infatti la Fig. 1.2 evidenzia che il numero delle regioni con un livello di spesa pro capite del comparto locale superiore a 3.300 euro nel periodo 2006-2009 è raddoppiato rispetto al periodo 1996-1999, interessando tutte le Regioni del Centro-Nord a esclusione del Lazio mentre nel Sud il fenomeno è stato più limitato coinvolgendo oltre alle due Regioni ad autonomia speciale (Sardegna e Sicilia) anche il Molise e la Basilicata.

**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*

Sul piano delle entrate, invece, il decentramento è iniziato nei primi anni Novanta apportando modifiche alla finanza degli Enti locali con la Legge Delega 421/1992 e i successivi decreti attuativi che hanno recato una maggiore autonomia con l'introduzione di due importanti tributi, uno comunale (l'ICI) e l'altro provinciale (l'imposta per l'iscrizione dei veicoli nel PRA). Un ulteriore intervento si è avuto con la Legge Delega 446/1997 e con il successivo decreto attuativo, che ha istituito l'IRAP e l'addizionale regionale IRPEF, le quali costituiscono ancor oggi le principali entrate tributarie delle regioni. L'anno successivo vide la luce, invece, il D.Lgs.360/1998, che istituì l'addizionale comunale all'IRPEF. Lo sbocco conclusivo dei predetti interventi normativi si ebbe con la Legge Delega 133/1999 e il successivo D.Lgs.56/2000 recante disposizioni in materia di perequazione e federalismo fiscale.

Quest'ultimo provvedimento consolidò il processo di decentramento fiscale con la previsione della compartecipazione delle Regioni al tributo erariale dell'IVA, così da rafforzare il principio della territorialità dell'imposta.

Questo processo di decentramento fiscale ha avuto un ulteriore potenziamento nel 2001 con la riforma dell'art.119 della Costituzione, che ha delineato un sistema finanziario delle autonomie territoriali basato su tributi ed entrate proprie, sulla compartecipazione ai tributi erariali riferiti al loro territorio e sui trasferimenti perequativi dello Stato per i contesti con minore capacità fiscale. Inoltre una norma di garanzia è quella che prevede che tale nuovo sistema delle entrate tributarie deve assicurare per ogni ente territoriale piena copertura delle funzioni pubbliche attribuite, esplicitando la piena correlazione fra le entrate e le spese per le funzioni riconosciute all'ente.

Tale riforma costituzionale è rimasta però per quasi un decennio sospesa, soprattutto nella parte dell'esatta definizione di funzioni attribuite e relative modalità di finanziamento, fino a tempi recenti, quando un'accelerazione sul fronte della realizzazione di un assetto di decentramento amministrativo e fiscale si è avuto con l'approvazione della L.42/2009 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione" e con l'apertura della stagione dei decreti attuativi, alcuni già approvati<sup>10</sup>, altri ancora in fase di approvazione<sup>11</sup>. Portando a conclusione quest'ultima fase, si dovrebbe compiere la stagione del decentramento fiscale e amministrativo, iniziata circa un ventennio prima.

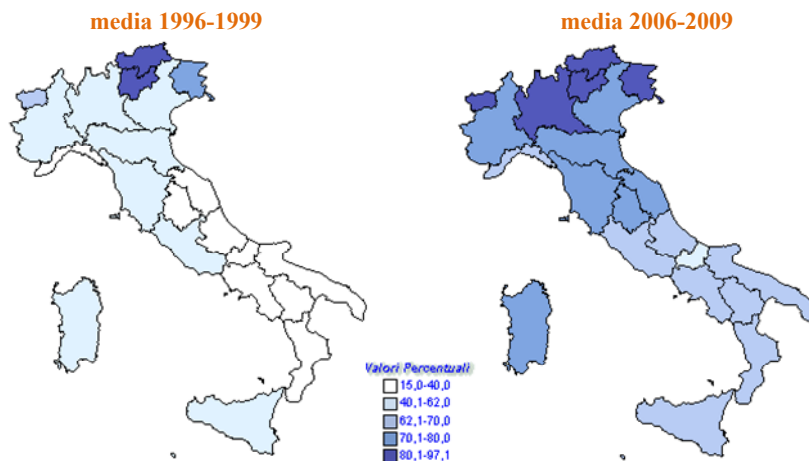
Il delineato processo del decentramento fiscale è ben evidenziato nella Figura 1.3 dove si nota che nel periodo 2006-2009 è cambiato il sistema di finanziamento delle amministrazioni locali e regionali, per cui in tutte le regioni italiane, ad eccezione del Molise, ormai più del 60 per cento delle entrate correnti di Regioni ed Enti locali è basato su Tributi propri e devoluti e soltanto per la restante parte sui Trasferimenti statali.

---

<sup>10</sup> I decreti legislativi già approvati sono i seguenti: Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 sul federalismo demaniale, il Decreto legislativo n. 156 del 17 settembre 2010 sull'ordinamento di Roma capitale, Decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 sulla determinazione dei fabbisogni standard degli EE.LL. e il decreto sul federalismo municipale n. 23 del 2011.

<sup>11</sup> Sono in corso di discussione parlamentare i decreti legislativi sul federalismo regionale e provinciale e sulla perequazione per i territori con squilibri economico-sociali.

**Figura 1.3 - SPA - Finanziamento delle AR e AL<sup>12</sup> in Italia (medie 1996-1999 e 2006-2009; valori percentuali)**



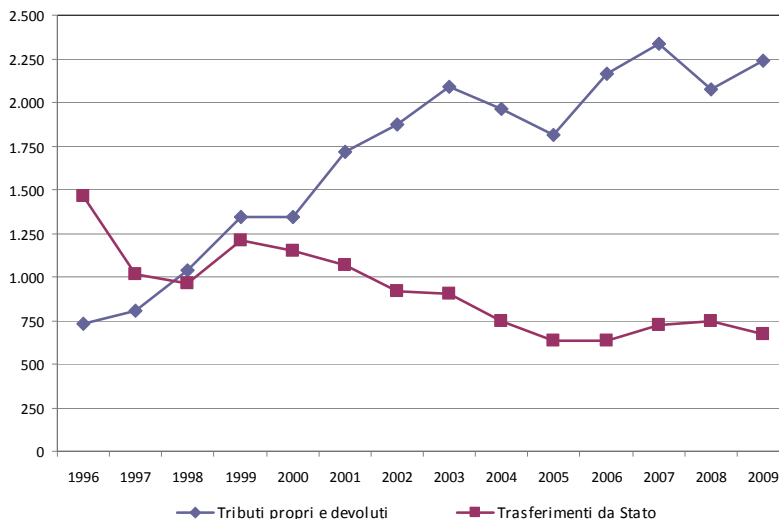
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La diminuzione della dipendenza finanziaria di Regioni ed Enti locali a fronte del potenziamento della loro autonomia finanziaria è ben evidenziato nella Figura 1.4 dove si registra la dinamica ascendente dei tributi propri e devoluti in queste amministrazioni in contrapposizione con la dinamica discendente dei trasferimenti statali. In particolare al 1996 i Tributi propri e devoluti delle AR e AL ammontavano a 730,42 euro pro capite, circa la metà dei Trasferimenti dallo Stato (1465,28 euro). Il processo di autonomia finanziaria ha portato nel 2009 i trasferimenti a 669,23 euro pro capite, mentre le entrate tributarie sono cresciute fino a 2.240,71 euro, con un rapporto che si è totalmente invertito.

---

<sup>12</sup> 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 AL<sup>13</sup> in Italia (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

<sup>13</sup> 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'allocatione 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

Il processo di decentramento amministrativo e fiscale delineato nel paragrafo precedente ha avuto una diversa declinazione nelle cinque Regioni a Statuto Speciale (RSS), alle quali i rispettivi statuti di rango costituzionale hanno da sempre riconosciuto una piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa nelle materie a esse attribuite. L'autonomia di entrata, però, è stata per lo più attuata in modo disomogeneo, tramite l'attribuzione del gettito di alcuni tributi erariali secondo percentuali diverse per ogni regione<sup>14</sup>, nonché in contraddizione con i principi del federalismo fiscale che prevedrebbero la manovrabilità dei tributi da parte dall'ente territoriale considerato. In definitiva, il loro sistema di finanziamento era (e rimane ancora, in attesa delle norme di coordinamento con la L.42/2009) essenzialmente derivato e meno responsabilizzante in quanto a una più ampia autonomia di spesa, essendo i proventi delle partecipazioni liberi da vincoli di destinazione, non si è fatta seguire una più ampia responsabilità sul versante del reperimento delle risorse.

Fra le RSS emerge l'eccezionalità dell'autonomia speciale della Regione Sicilia. Infatti il Titolo V dello Statuto siciliano ha disegnato *ante litteram* un modello di federalismo fiscale responsabile in cui le entrate della Regione sono tenute distinte da quelle dello Stato. Esse sono costituite dai Redditi patrimoniali e dai Tributi propri deliberati dalla stessa Regione Sicilia (art. 36), nonché dalle imposte sui redditi prodotti dalle imprese individuali e commerciali con sede centrale fuori dal territorio della Regione ma che in essa hanno stabilimenti e impianti (art. 37). A ciò si deve aggiungere il fondo di solidarietà nazionale, che lo Stato annualmente versa alla Regione per compensare il minore ammontare dei redditi regionali da lavoro in confronto alla media nazionale (art. 38) e i mezzi finanziari provenienti da prestiti interni che la Regione ha la facoltà di emettere senza alcun vincolo di destinazione (art. 41).

L'esperienza storica di attuazione dell'autonomia finanziaria siciliana ha però mostrato un grado di incoerenza crescente rispetto al modello delineato dallo Statuto. Negli anni si è, infatti, evidenziato il passaggio da un regime di 'distinzione' tra finanza regionale e statale a uno di

---

<sup>14</sup> In Sicilia si arriva a una compartecipazione della Regione nei confronti di alcuni tributi statali per un importo pari al 100 per cento .

‘compartecipazione’<sup>15</sup>, in cui alla Regione spettano tutti i tributi erariali riscossi nel suo territorio tranne quelli esplicitamente riservati allo Stato<sup>16</sup>. La predetta modalità di attuazione dello Statuto nella parte relativa alle entrate ha avuto come conseguenza un rallentamento sul fronte del decentramento delle spese. In particolare la Sicilia, nonostante le forme di autonomia più ampie riconosciute dal suo Statuto, presenta un certo ritardo nell’adeguarsi alle dinamiche evolutive che hanno guidato i processi di trasferimento delle funzioni amministrative nelle regioni a statuto ordinario<sup>17</sup>.

Infatti nell’analisi delle spese del periodo 1996-2009 si può notare un sostanziale aumento della spesa pro-capite dell’AC per tutto il periodo e un aumento di quella delle AR fino al 2007, quando la tendenza si inverte in maniera brusca per una forte riduzione della spesa nel settore sanità; di contro la spesa pubblica pro-capite dei SPL per tutto il periodo si mantiene su un livello pressoché costante (cfr. Figura 2.1).

Le predette dinamiche della spesa pubblica in Sicilia sono state determinate, da un lato dal mancato trasferimento delle funzioni amministrative alla Regione Sicilia, al contrario di quanto previsto da diverse norme dello Statuto rimaste inattuato, dall’altro dal mantenimento di una più elevata centralità amministrativa della Regione a scapito degli Enti locali. Rispetto a quest’ultimo aspetto è necessario evidenziare il fatto che l’ultimo intervento legislativo relativo al decentramento di funzioni amministrative dalla Regione agli Enti locali siciliani risale alla L.R.1/1979, visto che l’ulteriore decentramento previsto dall’art. 31, co.3, della L.R.10/2000 non è stato attuato, non essendo stata predisposta la normativa attuativa di individuazione delle funzioni e compiti da delegare agli Enti locali.

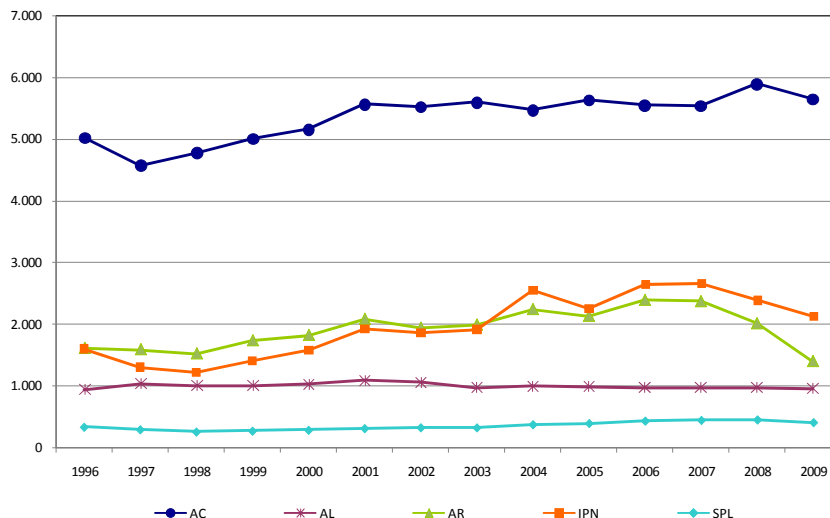
---

<sup>15</sup> Vedi: Abbonato L. (1994), *La Regione Siciliana letta attraverso il suo bilancio*, Giuffrè, Milano. Per definire il sistema finanziario siciliano, delineato dall’art. 36 dello Statuto, la Corte nella sentenza n. 111/1999 ha scritto che “*il testo dell’articolo 36 dello Statuto, traccia una netta separazione fra finanza statale e finanza regionale*”, con ciò indicando l’esistenza di due ordinamenti finanziari affiancati, ciascuno con un proprio ambito di esercizio di potestà.

<sup>16</sup> Si tratta delle imposte di fabbricazione e delle entrate dei monopoli, dei tabacchi e del lotto.

<sup>17</sup> Meloni G. (2003) *Il decentramento delle competenze amministrative nelle regioni a Statuto speciale e il nuovo modello costituzionale dell’amministrazione*, in *Amministrazione in cammino*, [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

**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*

Quest'ultima caratteristica è confermata da un'analisi più dettagliata della dinamica delle componenti locali (AR e AL, SPL) della spesa pubblica totale nel decennio 2000-2009 (cfr. Figura 2.2), attraverso cui si evidenzia che in Sicilia la spesa delle AR assorbe in media più del 57 per cento della spesa del comparto locale, rappresentando uno dei valori più alti delle regioni italiane, mentre la spesa dei SPL, che nel periodo 2000-2002 assorbiva una delle più basse percentuali della spesa del comparto locale, successivamente ha avuto una tendenza all'aumento, cosa che ha permesso al dato siciliano nel triennio 2007-2009 di superare molte Regioni del Sud.

**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

Per quanto riguarda, invece, il processo di decentramento fiscale, è necessario evidenziare che esso ha indotto nelle AR un aumento dei Tributi propri a discapito dei Trasferimenti.

La Figura 2.3 analizza l'andamento dei due aggregati nel periodo di riferimento: i Trasferimenti pro capite dallo Stato sono diminuiti da un valore di 1179,31 euro nel 1996 a 877,59 euro nel 2009. L'andamento di tale indicatore risulta molto irregolare nel tempo, a causa delle fluttuazioni dei trasferimenti che caratterizzano sia le somme in conto capitale erogate dallo Stato per la programmazione comunitaria, sia quelle relative al Fondo Sanitario Nazionale (FSN), che rappresentano la maggior quota di trasferimenti correnti verso l'amministrazione regionale. In particolare il picco del 2004 è dovuto proprio alla riscossione di somme pari a 2.154 milioni di euro quali residui degli anni precedenti relativi al FSN.

I Tributi propri pro capite, invece, presentano un andamento crescente molto più regolare, almeno a partire dal 2002, registrando una tendenza ascrivibile sia all'introduzione dei nuovi tributi (IRAP e Addizionale regionale IRPEF), sia a un'intensificazione dell'attività di riscossione e controllo. Il forte

aumento registrato nel 1999 è dovuto, probabilmente, a giacenze di tesoreria non registrate durante il 1998.

**Figura 2.3 - SPA - Evoluzione del finanziamento delle AR e AL<sup>18</sup> nella Regione (anni 1996-2009; euro pro capite costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

<sup>18</sup> Cfr. nota Figura 1.4.

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

Con i primi anni Novanta si è avviato un processo di riorganizzazione e/o privatizzazione che ha progressivamente coinvolto vari comparti della Pubblica Amministrazione a livello nazionale, regionale e locale. I predetti processi, innescati dalla crisi della finanza pubblica, hanno segnato il declino dello “Stato imprenditore” e l’avvio di estesi processi sia di privatizzazione formale e sostanziale di enti pubblici, sia di esternalizzazione dei servizi pubblici. Nel contempo le riforme sul federalismo amministrativo, predisponendo un riordino delle competenze tra i diversi livelli di governo, hanno comportato successive trasformazioni degli organismi sub-regionali istituiti nei decenni precedenti in termini, ad esempio, di forma giuridica dell’ente o del tipo di contabilità. Questi processi hanno comportato che da una parte alcuni servizi che prima venivano gestiti da soggetti regionali sono diventati di competenza di soggetti dell’amministrazione locale (localizzazione dei servizi) mentre dall’altra parte si è avuta la trasformazione di Enti dipendenti, Aziende e Consorzi in Società di capitali (societarizzazione).

In Sicilia la materia della creazione e trasformazione dei SPL deve essere vista nella duplice articolazione di soggetti pubblici regionali e soggetti pubblici infra-regionali: per i primi la competenza legislativa spetta interamente alla Regione Sicilia ai sensi dell’art. 14 dello Statuto<sup>19</sup> mentre per i secondi, che rappresentano la cosiddetta gestione dei servizi pubblici locali, la competenza è ripartita fra Stato e Regione, cosicché questa materia ha risentito della legislazione statale, che si è succeduta nell’ultimo quindicennio.

Con riferimento ai soggetti pubblici regionali il primo intervento legislativo in tema di privatizzazioni si è avuto nella L.R.6/1997, con la quale per la prima volta sono state emanate delle norme per la dismissione delle partecipazioni della Regione in società di capitali e l’incameramento nel bilancio della Regione dei relativi proventi derivanti dalla cessione di queste partecipazioni azionarie. Ciò ha segnato il declino della stagione della “Regione imprenditrice”, che nel tempo aveva portato alla creazione di società per azioni a partecipazione regionale, di aziende autonome e di enti pubblici regionali, con particolare predilezione per quest’ultimo strumento. Infatti i settori d’intervento degli enti pubblici della Regione Sicilia sono stati molteplici ed eterogenei, dal settore dell’istruzione e

---

<sup>19</sup> L’art. 14 dello Statuto della Regione Sicilia a tal proposito afferma che “L’Assemblea, nell’ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato (...), ha la legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali”.

della formazione professionale a quello dei beni culturali, fino a quello più strettamente di carattere industriale (attraverso gli enti di gestione delle partecipazioni azionarie)<sup>20</sup>. Quest'ultima materia è stata oggetto di un'organica disciplina con la L.R.5/1999, che ha riguardato la liquidazione dell'Espis, dell'EMS e dell'Azasi.

Un successivo intervento si è avuto con la L.R.10/1999 che negli artt. 23 e 24 ha introdotto le norme per la privatizzazione, la cessione, la soppressione o il riordino di diversi enti e aziende regionali. In particolare le predette norme hanno riguardato la privatizzazione delle Aziende autonome di Sciacca e di Acireale, dell'EAS (Ente Acquedotti Siciliani)<sup>21</sup> e dell'AST (Azienda siciliana trasporti), la soppressione delle Aziende autonome di soggiorno e turismo e infine il riordino, anche mediante soppressione o fusione, di diversi altri enti.

Con riferimento ai SPL infra-regionali diversi sono stati gli interventi legislativi nazionali e regionali che a partire dagli anni novanta hanno riformato il settore dei servizi pubblici locali, spingendo verso il fenomeno delle esternalizzazioni e della societizzazione.

A compiere una scelta decisiva in favore della possibilità per gli Enti locali di esercitare il servizio pubblico tramite una società per azioni è stata la L.142/1990, che ha ampliato le opzioni per la gestione dei servizi pubblici affiancando oltre alle forme tradizionali della gestione in economia, dell'azienda municipalizzata e della concessione a terzi anche il modello societario a prevalente capitale pubblico. Queste novità sono state poi sistematizzate nel D.Lgs.267/00 (Tuel, Testo Unico degli Enti locali). Successivamente si sono avuti gli interventi normativi dell'art. 35 della L.448/2001 (Legge Finanziaria per il 2002) e dell'art. 14 del D.L.269/2003, che hanno dato avvio a una riconsiderazione della presenza nel mercato dei servizi pubblici locali, introducendo una diversa disciplina fra i servizi pubblici locali a rilevanza economica (art. 113 Tuel), e quelli privi di rilevanza economica (art. 113-bis Tuel), distinzione che è data dal diverso impatto esercitato sull'assetto concorrenziale. Per i servizi

---

<sup>20</sup> Fra i numerosi enti creati dalla Regione Sicilia si consideri i seguenti: l'Ente di sviluppo agricolo (ESA) istituito a seguito della trasformazione dell'Ente per la riforma agraria in Sicilia (L.R.21/1965); l'Istituto regionale della vite e del vino (IRVV) istituito con la L.R.64/1950 per la realizzazione di iniziative a sostegno del settore vitivinicolo; l'Istituto regionale per il credito alla cooperazione (IRCAC) costituito con il compito di promuovere e migliorare l'istituto della cooperazione in Sicilia attraverso l'esercizio del credito a favore delle cooperative e loro consorzi. Fra gli enti pubblici regionali, che gestivano partecipazioni azionarie nel settore industriale si consideri l'Azienda Asfalti Siciliani (AzASI), l'Ente Minerario Siciliano (EMS) e l'Ente Siciliano per la Promozione Industriale (Espis).

<sup>21</sup> In seguito la L.R.9/2004 ha posto in liquidazione questo ente.

pubblici di rilevanza economica sono state previste tre possibili modalità di gestione:

- con conferimento a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica;
- con conferimento "a società a capitale misto pubblico e privato" nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura a evidenza pubblica;
- con conferimento a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (cosiddetto affidamento *in house*).

In sostanza, la disciplina prevede, accanto alla gara, la possibilità per l'Ente locale di optare discrezionalmente per l'affidamento diretto a società di capitale interamente pubblico (il cosiddetto *in house*) o a società mista in cui il socio privato sia scelto mediante gara, nel rispetto della normativa comunitaria. Per i servizi privi di rilevanza economica la relativa disciplina che prevedeva la scelta fra tre forme di affidamento quali le istituzioni, le aziende speciali e le società interamente pubbliche è stata dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale n.272 del 2004, perché tale materia non rientra nella competenza esclusiva dello Stato, stante che non comporta problemi di tutela della concorrenza. L'ultima riforma nazionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica si è avuta con il varo del regolamento di attuazione (D.P.R.168/2010) dell'art. 23-bis della L.133/2008 con il quale è stato limitato l'utilizzo della *in house* ai casi in cui il mercato non è efficace.

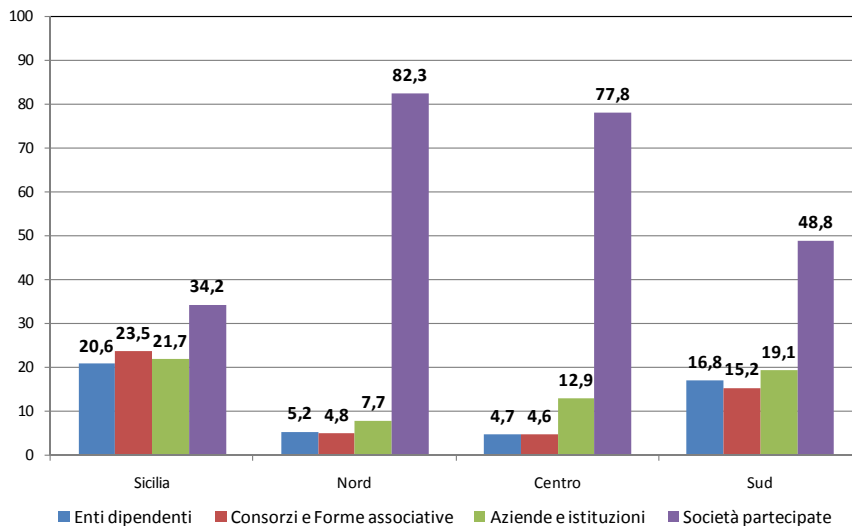
Rispetto alla predetta disciplina statale sui servizi pubblici locali la legislazione regionale il più delle volte ha disposto un semplice "rinvio" dinamico alla disciplina statale, cosicché ogni modificazione ordinamentale intervenuta in sede statale sulla materia dei servizi pubblici locali ha trovato, e ancor oggi trova, nell'ambito territoriale locale, immediata efficacia senza bisogno di un espresso richiamo regionale. In alcuni casi comunque il legislatore regionale nel tempo ha introdotto una propria disciplina normativa: si consideri la L.R.30/1997 (art. 30), che ha previsto la possibilità per gli Enti locali di costituire società miste con soggetti già impegnati in attività socialmente utili, la L.R.5/1998 (art. 11 co. 11), che ha abolito il vincolo della necessaria partecipazione maggioritaria nelle società aventi a oggetto la produzione di servizi pubblici, la L.R.10/1999 (art. 21), che ha permesso la costituzione di società miste a prevalente capitale privato per lo sfruttamento delle risorse



idrico-minerarie e la L.R.17/2004 (art. 126, co. 8), che ha previsto per i comuni e le province la possibilità di affidare direttamente servizi pubblici a società a totale capitale pubblico, le quali già gestiscono servizi analoghi purché di valore inferiore alla soglia comunitaria<sup>22</sup>. Da quanto detto si delinea che gli interventi legislativi regionali non siano stati dettati da una visione unitaria, cosicché manca a livello regionale una disciplina organica sui servizi pubblici locali.

Il quadro normativo che ne deriva ha costituito il contesto nel quale sono nati e si sono sviluppati i SPL della Sicilia. La Figura 3.1 rappresenta, per il periodo 2000-2009, la composizione della spesa dei soggetti pubblici locali articolata per categoria di enti, cioè Enti dipendenti, Consorzi e forme associative, Aziende e istituzioni, Società partecipate. Nell'Isola le forme non societarie rivestono all'interno degli SPL un peso maggiore che nel resto d'Italia. Nel Centro-Nord la maggior parte degli SPL è rappresentato dalle Società partecipate, mentre nel Sud, e in misura ancora maggiore in Sicilia, la spesa attribuibile alle forme non societarie è maggiore che nel resto d'Italia. Ciò evidenzia in Sicilia un ritardo nei fenomeni di societarizzazione e una maggiore incidenza del controllo regionale rispetto alla media nazionale.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

<sup>22</sup> Cfr. La Greca G., *L'esternalizzazione dei servizi negli Enti locali della Regione Siciliana*, Atti del Convegno Corte dei Conti - Contare Palermo, 22 febbraio 2007.

La Figura 3.2, invece, analizza nel periodo di riferimento l'evoluzione del numero di enti del comparto pubblico locale articolati per categoria, sottocategoria e sottotipo. Negli Enti dipendenti si evidenzia un numero pressoché costante di enti dipendenti di livello regionale ad eccezione per gli Enti e istituti regionali che passano da 22 del 2005 passano a 25 nel biennio 2007-2008 per ritornare nel 2009 a 22 e per gli Enti per il diritto allo studio universitario che a partire dal 2007 passano a 4 in seguito alla istituzione della quarta Università siciliana, la libera Università Kore di Enna. Un analogo andamento costante si manifesta nel numero degli enti della categoria Aziende e istituzioni ad eccezione degli enti del sottotipo enti pubblici economici e agenzie regionali, che passano da 6 a 3 a causa della conclusione del processo di liquidazione dell'Espi, dell'EMS e dell'Azasi.

**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	23	23	23	23	23	22	22	25	25	22	
		Agenzie regionali			1	1	1	1	1	1	1	1	
	Enti dipendenti di livello sub-regionale	Enti di promozione turistica di livello regionale	31	31	31	31	31	31	31	31			
		Enti per il diritto allo studio universitario	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)				15	25	26	27	27	27	27	
		Consorzi di bonifica	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	
		Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni	6	6	9	9	9	9	9	9	9	9	
	Forme associative di livello sub-regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	8	8	8	8	8	8	9	14	16	16	
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello regionale	Enti pubblici economici e Aziende regionali	6	6	6	5	5	4	4	3	3	3	
		Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	9	9	9	8	8	8	8	8	8	8	
		Enti pubblici economici di livello sub-regionale	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	
		Aziende consortili di province e/o comuni	2	2	2	2	2	2					
Istituzioni di province e/o comuni	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
Società partecipate	Società a partecipazione regionale	Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	2	3	3	3	3	3	7	9	9	9	
	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	17	17	20	24	26	28	32	34	34	34	
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	21	26	31	33	34	36	37	37	38	38	
<b>Totale complessivo</b>			<b>164</b>	<b>170</b>	<b>182</b>	<b>201</b>	<b>214</b>	<b>217</b>	<b>226</b>	<b>238</b>	<b>210</b>	<b>206</b>	

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Di contro la categoria Consorzi e forme associative presenta un'alta variabilità numerica con particolare riferimento al sottotipo ATO, che vede dal 2002 al 2006 un loro aumento da 15 a 27, per il fenomeno del passaggio della gestione dei rifiuti dai Comuni alle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale, fenomeno che verrà approfondito nei capitoli successivi e al sottotipo Consorzi costituiti da Province e Comuni che nel 2000 erano 8

mentre nell'ultimo biennio diventano 16 a seguito dell'aumento dei Consorzi locali di ripopolamento ittico. Analoga variabilità numerica si manifesta nella categoria Società partecipate, che nel periodo raddoppiano con riferimento sia a quelle partecipate dalla Regione sia a quelle partecipate dagli Enti locali. L'analisi settoriale della spesa totale dei SPL (cfr. Figura 3.3) mostra in Sicilia, ma in generale nel Sud, una maggiore concentrazione della stessa in pochi macrosettori. In Sicilia, i macrosettori Mobilità, Attività produttive e Opere pubbliche, Servizio Idrico Integrato e Gestione dei Rifiuti Urbani rappresentano, nel loro insieme, oltre l'80 per cento della spesa totale delle SPL, mentre nel Centro-Nord la spesa appare distribuita più omogeneamente. Le differenze più evidenti risultano nelle spese per Reti infrastrutturali, che rappresenta il macrosettore di maggiore intervento al Nord, mentre in Sicilia riveste ancora un peso modesto, in quanto il settore energetico è gestito dalle IPN.

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

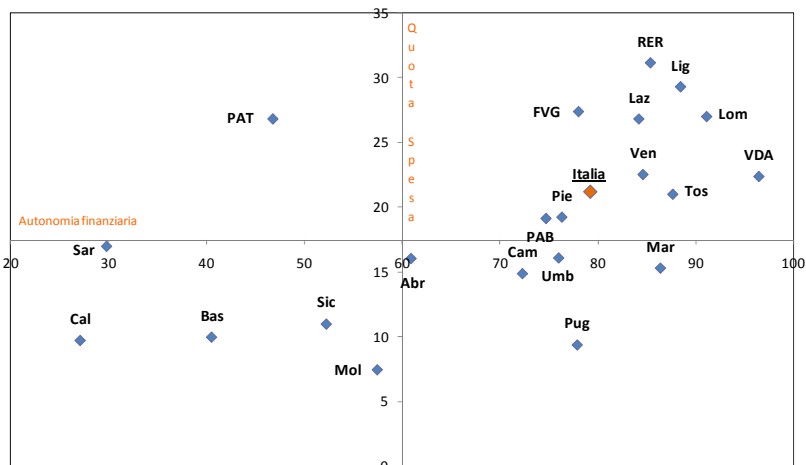
	euro pro capite costanti				valori percentuali			
	Sicilia	Nord	Centro	Sud	Sicilia	Nord	Centro	Sud
Amministrazione Generale	0,00	2,33	2,35	0,22	0,0	0,2	0,3	0,1
Servizi Generali	0,00	7,31	0,03	0,01	0,0	0,5	0,0	0,0
Conoscenza, Cultura e Ricerca	37,24	43,15	26,88	22,94	10,1	4,2	3,5	6,0
<b>Servizio Idrico Integrato</b>	<b>37,45</b>	<b>99,46</b>	<b>117,98</b>	<b>61,17</b>	<b>10,1</b>	<b>9,4</b>	<b>14,9</b>	<b>16,0</b>
<b>Gestione dei Rifiuti Urbani</b>	<b>69,90</b>	<b>150,72</b>	<b>99,23</b>	<b>51,95</b>	<b>17,4</b>	<b>13,5</b>	<b>12,9</b>	<b>13,5</b>
Ambiente e gestione del territorio	29,06	25,08	17,40	28,59	7,6	2,5	2,3	7,4
Sanità	5,68	26,88	28,72	7,59	1,5	2,6	3,8	2,0
Politiche sociali	0,20	27,89	2,13	1,45	0,1	2,6	0,3	0,4
Attività produttive e Opere Pubbliche	85,16	158,19	124,14	105,29	23,5	15,2	16,3	27,9
Mobilità	95,99	194,25	184,78	92,04	26,2	18,4	24,2	24,2
Reti infrastrutturali	13,32	345,82	166,42	9,80	3,5	30,9	21,5	2,6
<b>Totale</b>	<b>374,00</b>	<b>1.081,08</b>	<b>770,07</b>	<b>381,04</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Ciò implica che in Sicilia, e in generale nel Sud, la spesa del Servizio Idrico Integrato e della Gestione dei Rifiuti Urbani dei SPL incide, sulla spesa totale, di più di quanto incida nelle altre regioni italiane. Di contro se si analizza la spesa pro capite media nel periodo 2000-2009 si vede che il dato siciliano nel Servizio Idrico Integrato è più basso del dato medio degli altri aggregati territoriali, presentando un valore (37,45 euro) che è pari a poco più del 37 per cento di quello del Nord (99,46 euro). Nella Gestione dei Rifiuti Urbani, invece, il dato relativo alla Regione Sicilia della spesa pro capite risulta essere più alto di quello del Sud e anche il *gap* negativo con i valori del Nord e del Centro è minore rispetto al Servizio Idrico Integrato.

La Figura 3.4 indaga una possibile correlazione fra l'autonomia di entrate dei SPL, intesa come capacità di questi soggetti di finanziarsi con la Vendita dei beni e dei servizi prodotti anziché ricorrere ai Trasferimenti degli enti pubblici territoriali, e l'incidenza della spesa degli stessi soggetti su quella del comparto locale. Il dato medio italiano evidenzia una correlazione positiva fra questi due variabili, per cui più aumenta la loro autonomia più aumenta la loro spesa. I SPL della Sicilia, insieme a quelli di altre Regioni del Sud (Sardegna, Calabria, Basilicata e Molise) manifestano una bassa autonomia finanziaria a cui corrisponde una minore incidenza percentuale della loro spesa su quella dell'intero comparto locale.

**Figura 3.4 - Autonomia finanziaria<sup>23</sup> e peso della spesa sul comparto locale<sup>24</sup> dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

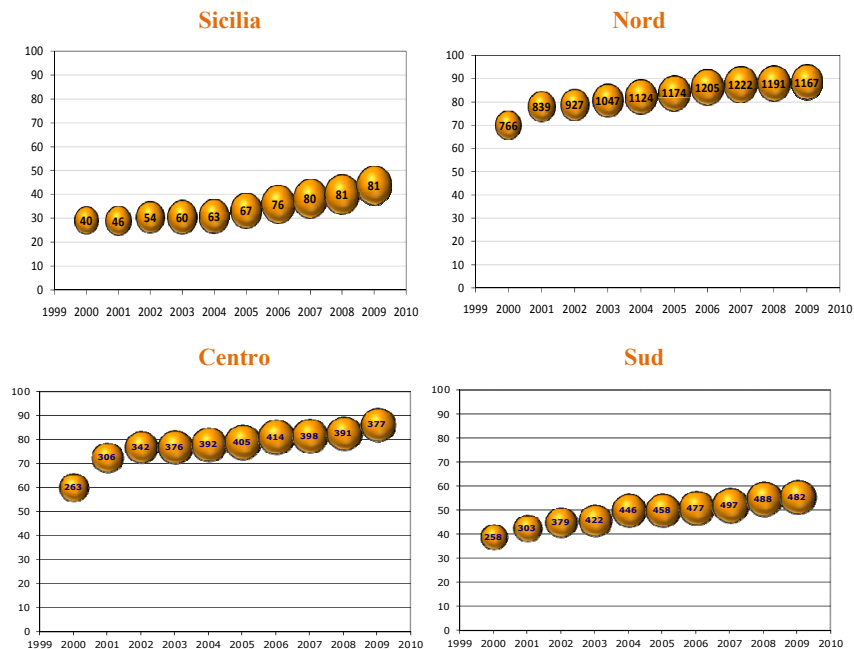
Questo dato siciliano della forte dipendenza dei soggetti locali dai trasferimenti pubblici esprime il forte ritardo dell'Isola nel processo di societizzazione. Infatti tale processo in Sicilia è iniziato molto più tardi che nel resto dell'Italia, essendo decollato soltanto nel 2002 mentre nel Centro-Nord già nel 2000 questo processo era ben avviato (cfr. Figura 3.5). Il processo di societizzazione dei SPL siciliani mostra una crescita costante a partire dal 2005 mentre il numero degli enti, cresciuto sensibilmente fra il 2000 e il 2006, si è stabilizzato nell'ultimo triennio.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Calcolato come rapporto tra la spesa dei SPL e quella del comparto locale totale (AR, AL e SPL).

Questa tendenza nel periodo 2005-2009 ha permesso ai SPL siciliani di recuperare una parte del *gap* con il resto delle regioni del Sud.

**Figura 3.5 - Evoluzione del processo di Societarizzazione<sup>25</sup> dei SPL (anni 2000-2009; valori percentuali e numero di Società)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

<sup>25</sup> 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

Il processo di riforma del sistema idrico nazionale è stato avviato con la L.36/1994 recante “Disposizioni in materia di risorse idriche”(c.d. *Legge Galli*) per superare alcune problematiche relative alla frammentazione delle gestioni, al ritardo infrastrutturale dovuto alla scarsa capacità di attirare investimenti (reti da completare, basso livello di manutenzione e automazione) e al basso livello di efficienza e di qualità del servizio.

Per risolvere tali problematiche, la riforma della *Legge Galli* si propose i seguenti obiettivi:

- aggregazione funzionale del servizio idrico: per sfruttare le economie di scopo, i servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione acque reflue confluiscono in una gestione unitaria denominata SII (Servizio Idrico Integrato);
- aggregazione territoriale del servizio idrico: per il superamento della frammentazione gestionale esistente, vengono definiti bacini di utenza di dimensioni tali da consentire il raggiungimento di economie di scala;
- gestione industriale del servizio: per improntare la gestione a criteri di efficienza, efficacia e imprenditorialità, si prevede la separazione della funzione di programmazione e controllo dalla funzione di gestione. La prima è affidata alle Autorità di Ambito Ottimale (AATO), che si configurano come nuovi enti pubblici dotati di personalità giuridica e costituiti come associazioni obbligatorie di Comuni di un territorio circoscritto e definito con legge regionale. La seconda può variare a seconda che si opti per una gestione con scopo di lucro, per cui è possibile utilizzare le forme precedentemente richiamate per i servizi di rilevanza economica (società privata, società mista pubblico-privata o *in house*) o per una gestione senza scopo di lucro, per cui è possibile utilizzare tutte le forme individuate per i servizi privi di rilevanza economica (gestione in economia, aziende speciali, ecc.). La legge Galli, pur lasciando libertà di scelta fra le due modalità, manifesta un favore per l'affidamento a soggetti imprenditoriali esterni;
- *vigilanza sull'applicazione della riforma*, a livello di singola regione e nazionale, mediante un organo creato *ex novo*, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CoViRI),

trasformato nel 2009 in Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche (ConViRI).

La L.36/1994 prevedeva le seguenti fasi nella realizzazione della riforma:

- emanazione di una legge regionale di applicazione della legge stessa;
- definizione e insediamento degli ATO;
- ricognizione delle opere e del loro livello di funzionalità;
- definizione e approvazione dei Piani d'Ambito;
- definizione dei contratti di affidamento e scelta della forma di gestione.

In Sicilia la *Legge Galli* viene recepita dall'art. 69 della L.R.10/1999 e attuata attraverso i successivi decreti del Presidente della Regione 114/2000, 209/2001 e 6/2002.

La riorganizzazione del SII in Sicilia realizzata dai predetti decreti presidenziali è stata caratterizzata dai seguenti aspetti:<sup>26</sup>

- costituzione della società mista Siciliacque SpA (75 per cento privati, 25 per cento Regione Sicilia) a cui è stata affidata la gestione quarantennale dei grandi acquedotti interprovinciali (c.d. sovrambito), che precedentemente erano gestiti dall'Ente Acquedotti Siciliani (EAS);
- costituzione di 9 ATO coincidenti con i confini amministrativi delle 9 Province siciliane e controllati dalle Autorità d'Ambito;
- superamento della frammentazione gestionale con la scelta di 9 gestori del SII (un gestore per ogni ATO);
- istituzione di un organismo pubblico di controllo, coordinamento e programmazione finanziaria del SII, l'Agenzia Regionale Rifiuti e Acque (ARRA) che dal 1° gennaio 2010, in seguito alla riorganizzazione degli uffici della Regione Sicilia, ha assunto la denominazione di Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti (DRAR).

La situazione che è emersa dalla riorganizzazione<sup>27</sup> è delineata nella Figura 4.1. I diversi ATO idrici della Sicilia sono stati creati tutti tra il 2001 e il 2002 optando per la loro delimitazione sui confini amministrativi delle Province anziché su quelli dei bacini idrografici.

---

<sup>26</sup> Cassarà M., *Il riordino del servizio idrico in Sicilia*, seminario di approfondimento del dottorato in "Economia e Politica Agraria" dell'Università di Palermo, Palermo 12 maggio 2009

[http://www.unipa.it/dottorato.epa/Seminario%20Agraria%20%201%20lezione%20\(12.05.09\).pdf](http://www.unipa.it/dottorato.epa/Seminario%20Agraria%20%201%20lezione%20(12.05.09).pdf)

<sup>27</sup> Lavecchia L., *L'occasione perduta. La gestione del Sistema Idrico Integrato in Sicilia*, IBL briefing papers n. 93, [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), gennaio 2001.



**Figura 4.1 – ATO e relativi gestori in Sicilia**

ATO	Data di creazione	Forma di associazione degli Enti locali nell'ATO	Gestore ATO	Forma di gestione
ATO 1 Palermo	01/07/2002	convenzione di cooperazione	APS SpA	società privata
ATO 2 Catania	12/11/2002	consorzio	SIE SpA	società mista
ATO 3 Messina	08/07/2002	convenzione di cooperazione	non individuato	n.d.
ATO 4 Ragusa	09/07/2002	convenzione di cooperazione	non individuato	n.d.
ATO 5 Enna	28/12/2001	consorzio	Acquaenna SpA	società privata
ATO 6 Caltanissetta	29/08/2002	consorzio	Caltacqua SpA	società privata
ATO 7 Trapani	27/09/2002	convenzione di cooperazione	non individuato	n.d.
ATO 8 Siracusa	13/11/2002	consorzio	SOGEAS SpA	società mista
ATO 9 Agrigento	06/08/2002	consorzio	Girgenti Acque	società privata

Fonte: Regione Sicilia - Dipartimento Acque e Rifiuti

Nella scelta del gestore, prevaleva la forma dell'affidamento a una società privata. 4 ATO su 9 optavano, infatti, per questa tipologia, facendo detenere alla Sicilia il primato della scelta di un gestore privato<sup>28</sup> per il SII. Nei 3 ATO che non individuavano il gestore (ATO di Messina, Ragusa e Trapani) il servizio veniva gestito dai Comuni in economia o da consorzi.

In seguito il processo di riorganizzazione avviato dalla *Legge Galli* ha subito una battuta di arresto a causa di un cambiamento negli orientamenti politici volto a impedire la privatizzazione che si era annunciata. Tale cambiamento ha fatto leva sul fatto che l'esperienza di un quindicennio di applicazione della legge, in particolare in Sicilia e nel Sud, non sembra aver indotto, in base ai dati disponibili, maggiori investimenti nelle infrastrutture, mentre le tariffe hanno subito notevoli aumenti.

La conseguenza di questo mutamento del clima politico è stata l'approvazione dell'art. 1-*quinquies* della L.42/2010 che ha stabilito l'abolizione delle Autorità d'Ambito, lasciando alle Regioni il compito di riattribuire tali funzioni. Anche la Regione Sicilia con l'art. 49 della L.R.12/2010 ha stabilito l'abolizione delle Autorità d'Ambito e la ridefinizione entro un anno del nuovo SII in Sicilia<sup>29</sup>. Questa propensione a rivedere i provvedimenti relativi alla gestione è indicativa di quanto l'attuale fase si caratterizzi come una transizione ancora non compiuta

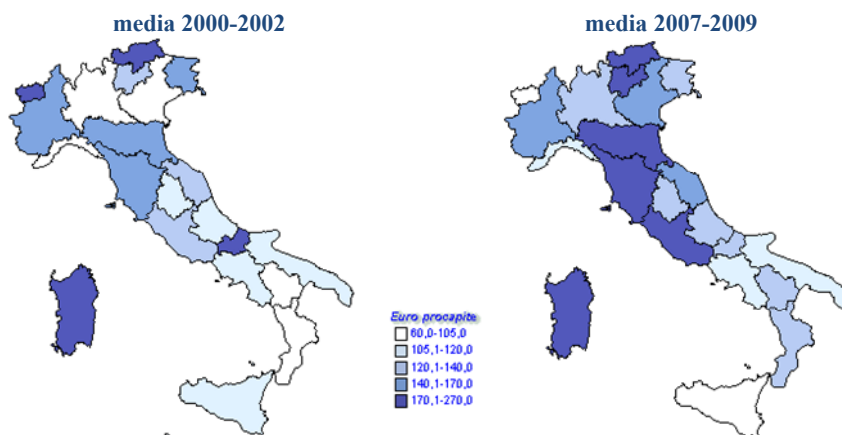
<sup>28</sup> In Italia 5 su 92 sono gli ATO che si sono affidati a gestori privati e di questi 5 ben 4 sono in Sicilia.

<sup>29</sup> Frutto di questo diverso clima sono anche i due quesiti del *referendum* svolto nelle date del 12 e 13 giugno 2011, relativi rispettivamente all'abrogazione dell'art. 23 *bis* del D.L.112/2008 e s.m.i., avente a oggetto le modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e all'abrogazione dell'art. 134 del T.U. dell'ambientale, avente a oggetto la determinazione della tariffa del Servizio Idrico Integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito.

## 5. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

La spesa totale del Settore Pubblico Allargato (SPA) per il Servizio Idrico Integrato ha fatto registrare nel decennio 2000-2009 una dinamica molto differenziata a seconda delle ripartizioni geografiche e a livello delle singole regioni. La Figura 5.1 mostra appunto la spesa media in euro costanti pro capite all'inizio e alla fine del decennio (2000-2002 e 2007-2009). Nel triennio iniziale le regioni con una spesa pro capite inferiore a 120 euro risultavano essere ben 10 sul totale di 21. Tale numero è sceso nel triennio 2007-2009 a sole cinque regioni, con aumenti notevoli (superiori al 50 per cento) fatti registrare da Veneto, Toscana, Calabria e Basilicata, mentre la Sicilia è tra le poche regioni nelle quali la spesa per il SII è diminuita nel corso del decennio, conseguenza probabile del ritardo nella societarizzazione di cui già si è accennato nel capitolo precedente. La Sicilia risulta nel triennio finale la regione con la più bassa spesa pro capite per il SII ad eccezione della Valle d'Aosta.

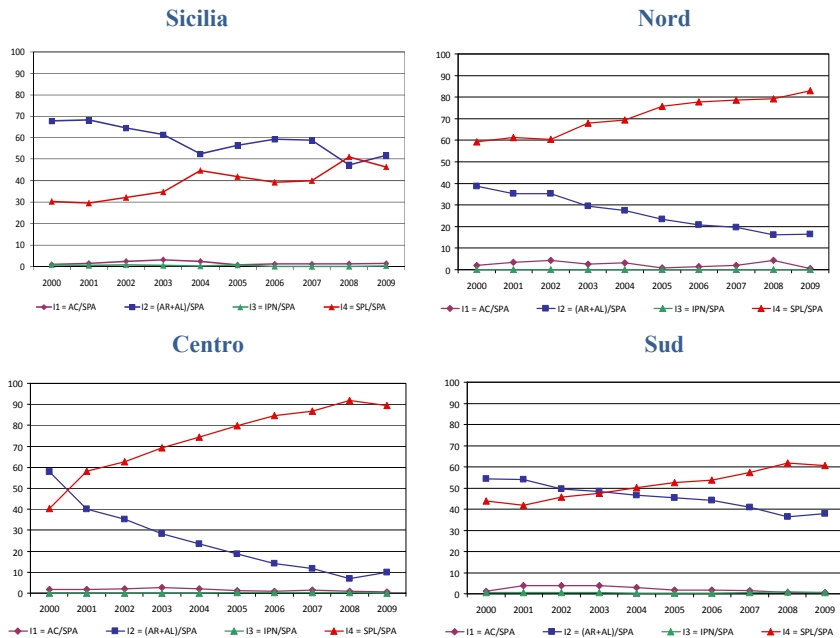
**Figura 5.1 - SPA - Spesa totale per il Servizio Idrico Integrato (medie 2000-2002 e 2007-2009; euro pro capite costanti 2000)**



*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

Passando ad analizzare il processo di decentramento, la Figura 5.2 mostra la composizione della spesa per il SII per livelli di governo nel corso del periodo 2000-2009. In Sicilia, a partire dal 2000, si è avuto un progressivo spostamento della spesa dalle AR e AL ai SPL, che ha portato la quota della spesa di questi ultimi dal 30,3 per cento del 2000 al 44,8 del 2004. Dopo il 2004 la tendenza al decentramento della spesa sembra essersi in qualche modo attenuata e nell'ultimo anno disponibile si registra un 46,5 per cento a carico dei SPL contro un 51,7 per cento delle AR e AL, che nel 2000 coprivano il 67,9 per cento del settore

**Figura 5.2 - Indicatori di decentramento per il Servizio Idrico Integrato (anni 2000-2009; valori percentuali)<sup>30</sup>**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

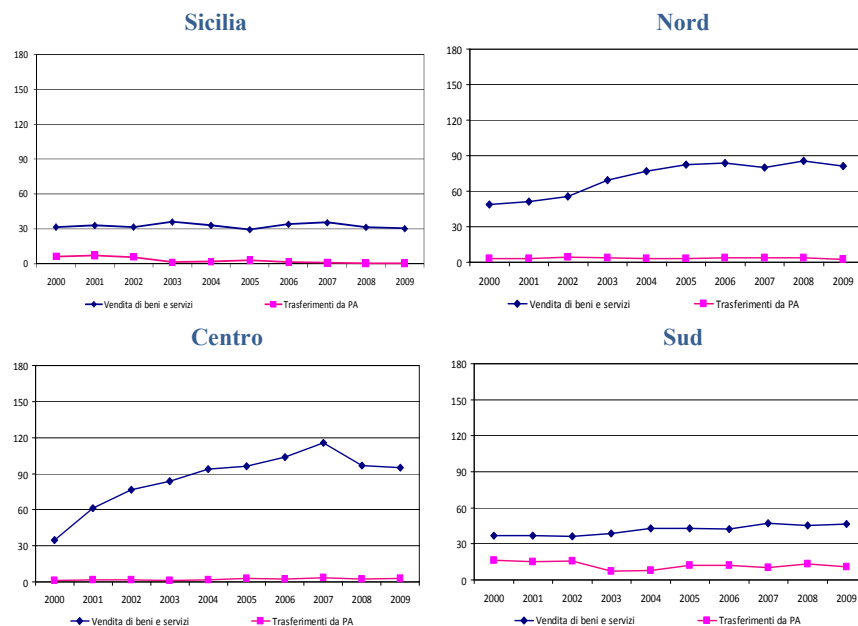
Dall'analisi dei dati il rallentamento appare dovuto al fatto che, mentre le spese dei comuni e della Regione sono diminuite in maniera regolare durante il periodo, le spese dei SPL, in particolare delle società partecipate, sono aumentate in maniera consistente dal 2002 al 2006, per poi stabilizzarsi. La quota dei SPL nella Regione è ben lontana dai valori del Centro-Nord (oltre l'80 per cento), ma risulta inferiore anche ai valori del Sud, dove la tendenza alla crescita della spesa dei SPL appare più costante nel periodo e fa registrare un valore pari al 60,7 per cento nel 2009.

<sup>30</sup> 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.

Anche per quanto riguarda il finanziamento degli SPL, nel macrosettore del Servizio Idrico Integrato balzano all'occhio notevoli differenze tra la Regione e il resto d'Italia (cfr. Figura 5.3).

**Figura 5.3 - SPL - Evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA nel Servizio Idrico Integrato<sup>31</sup> (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In Sicilia, i Trasferimenti da parte della Pubblica Amministrazione tendono a diminuire progressivamente a partire dal 2000 mentre non si assiste a una crescita costante e consistente degli introiti derivanti dalla Vendita di beni e servizi. Questi ultimi presentano infatti, a fine periodo, un valore (30,43 euro pro capite) pressoché equivalente a quello del 2000 (31,85 euro pro capite). Nel resto del Mezzogiorno, nonostante il livello dei Trasferimenti dalla PA risulti tuttora consistente (10,65 euro) rispetto al Centro-Nord, si assiste a una crescita abbastanza regolare delle entrate derivanti dall'attività del settore, che, nel 2009, si attestano a 46,80 euro. Il ritardo della Sicilia è da

<sup>31</sup> 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.

ascrivere alla quota ancora bassa di società nel settore, oltre che alla messa in liquidazione del principale ente gestore, l'EAS.

La Figura 5.4 illustra i principali indicatori strutturali per il SII della Sicilia e il confronto con il resto d'Italia. Riguardo ai valori relativi all'approvvigionamento idrico, colpisce il minor volume per abitante di acqua prelevata rispetto al resto d'Italia (43,8 mc contro i 50,4 del Sud e i 49,1 del territorio nazionale), che rimanda all'evidenza di più difficili condizioni climatiche e idrogeologiche. Analogamente, risulta inferiore la quantità di acqua potabilizzata (124,3 mc per abitante contro i 152,2 dell'Italia) mentre i relativi volumi, rapportati all'acqua prelevata, sono leggermente superiori alla media nazionale, in quanto nell'isola una parte consistente del prelievo è costituito da acque di superficie, che necessitano di trattamenti maggiori.

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

		Sicilia	Sud	Centro-Nord	Italia
Approvvigionamento idrico-potabile	Acqua potabilizzata (mc per abitante)	43,8	50,4	48,4	49,1
	Acqua prelevata (mc per abitante)	124,3	151,7	152,5	152,2
	Acqua potabilizzata/acqua prelevata (%)	35,2	33,2	31,7	32,2
Indicatori Obiettivi di Servizio	Acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (%)	64,9	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 (%)	38,9	53,1	58,4	56,5
Fognatura - Popolazione con depurazione completa delle acque reflue convogliate nella rete fognaria (%)		20,6	50,6	49,3	49,8

Fonte: ISTAT- SIA

Questi dati strutturali di contesto sono in stretta correlazione con i cosiddetti Obiettivi di Servizio, che rappresentano, all'interno del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, uno strumento di programmazione mirato al miglioramento, nel Sud, dei servizi che sono ritenuti essenziali per i cittadini e per le imprese e i cui livelli presentano ampi divari rispetto al resto d'Italia.

Gli indicatori individuati per gli Obiettivi di Servizio nel Servizio Idrico Integrato sono i seguenti:

- percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale (indicatore S.10);
- percentuale degli abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione che effettuano trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione (indicatore S.11).

L'indicatore S.10 rappresenta una misura di efficienza della rete di distribuzione dell'acqua ed è definito come il rapporto tra il volume annuo di acqua erogata agli utenti regionali e il volume annuo di acqua immessa in tutte le reti comunali dell'Isola, a valle dei rispettivi serbatoi di testata o punti di immissione. Lo scopo di questo indicatore è, quindi, di rendere evidente l'eventuale progresso nella minimizzazione delle perdite totali delle reti di distribuzione, ai fini del recupero sia delle perdite fisiche che di quelle amministrative, dovute a errori di misurazione o ad acqua erogata e non fatturata. Il QSN ha fissato il *target* da raggiungere per il 2013 a un valore del 75 per cento, obiettivo che sarà riferito a un periodo di almeno un anno e su un complesso di reti gestite.

I dati ufficiali per tale parametro sono stati rilevati dall'Istat mediante il Sistema di Indagini sulle Acque (SIA) e vedono la Sicilia attestarsi a un valore di 64,9 per cento. Nonostante tale valore non appaia lontanissimo dal *target* fissato per il 2010, c'è da puntualizzare che le variabili da cui l'indicatore dipende non sono in realtà facilmente manovrabili in tempi brevi. Infatti la Sicilia ha fatto registrare dal 2005 al 2008 un lieve aumento (+0,5 punti percentuali), in linea con la tendenza delle altre regioni del Sud che presentano al 2008 un valore di 60,3 contro il 59,4 del 2005. D'altro canto c'è da notare come, tra le regioni *ex* Obiettivo 1, la Sicilia presenti un valore superiore alla media e il dato più alto dopo Basilicata e Calabria. La Banca dati DPS ha pubblicato anche i dati sub-regionali, riferiti agli ATO. Da tali dati si evince che, da un lato gli ATO di Enna e Caltanissetta, rispettivamente con un valore dell'indicatore pari, al 2008, a 76,7 e 75,2, risultano gli unici ATO del Sud ad avere un risultato già al 2008 superiore al *target* previsto. Di contro, gli ATO di Palermo e Siracusa, tuttora al di sotto del 60 per cento, risultano in forte ritardo<sup>32</sup>.

L'indicatore S.11 consente di misurare direttamente lo stato della depurazione delle acque, che presenta tuttora nel Sud, e anche in alcune regioni del Centro Nord, forti criticità. Circa questo indicatore è bene precisare che l'ISTAT, con la rilevazione relativa al 2008 ha raccolto informazioni, precedentemente non disponibili, riguardo ai depuratori misti (per reflui civili e organici industriali). Al momento della definizione degli Obiettivi di Servizio le informazioni ISTAT non consentivano lo scorporo della quota di reflui di provenienza industriale, mentre la rilevazione effettuata per il 2008 ha consentito di ottenere le informazioni relative alle sole acque reflue civili. Per tale ragione è opportuno monitorare la situazione in riferimento al cosiddetto indicatore

---

<sup>32</sup> Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - Banca dati "Obiettivi di Servizio".

S.11 dettaglio (cfr. Figura 5.5) in quanto si ritiene che tale indicatore fornisca indicazioni più precise rispetto a quello complessivo.

Dai dati così rilevati risulta che la Sicilia presenta un valore al 2008 di 38,9 che è il più basso tra le regioni italiane e ben lontano da quello (70 per cento) previsto dal QSN quale *target* per il 2013. Il dato corrispondente del Sud risulta essere pari a 53,1, per cento e quattro regioni presentano valori superiori al 60 per cento. La situazione al Centro Nord è senz'altro migliore, nonostante soltanto la Provincia Autonoma di Bolzano abbia valori superiori al 70 per cento (precisamente 89,7 al 2008) e nonostante persistano anche nelle regioni centro settentrionali situazioni di forte ritardo. Tornando alla situazione della Sicilia, la Regione ha fatto registrare, rispetto al 2005, un miglioramento pari a 3,6 punti percentuali: una crescita non trascurabile che appare comunque insufficiente rispetto al ritardo accumulato in precedenza. Per fare un confronto, la Calabria che, dopo la Sicilia, presentava al 2005 il valore più basso (41,8 per cento), è riuscita a incrementare la quota di popolazione equivalente servita da depurazione fino a un valore di 48,2 per cento.

I dati scorporati per Ambiti territoriali mostrano che soltanto gli ATO di Messina e Siracusa, al 2008, hanno un valore superiore al 50 per cento, mentre ben quattro ATO non raggiungono il valore del 40 per cento. Particolarmente critica appare la situazione dell'ATO di Catania per il quale l'indicatore si attesta al 20,7 per cento rappresentando un valore estremamente basso.<sup>33</sup>

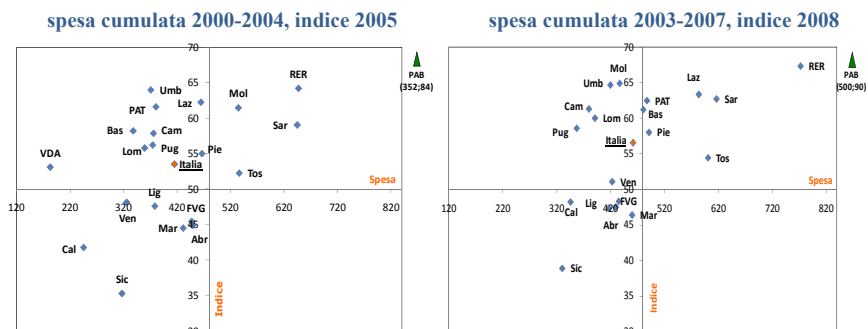
Nell'analisi che segue, si mette in evidenza l'influenza che la spesa per il Servizio Idrico Integrato potrebbe avere sul valore dell'indicatore S.11.

La Figura 5.5 mostra in ordinata i valori dell'indicatore al 2005 e al 2008 (ultimo dato disponibile) e in ascissa il volume di spesa corrente nel quinquennio immediatamente precedente, in quanto si presuppone che, ove l'indicatore sia influenzato dalla spesa, tale effetto si espliciti con un ritardo temporale di alcuni anni.

---

<sup>33</sup> Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - Banca dati "Obiettivi di Servizio".

**Figura 5.5 - Relazione tra la spesa corrente per il Servizio Idrico Integrato e la Quota di popolazione equivalente urbana servita da depurazione<sup>34</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

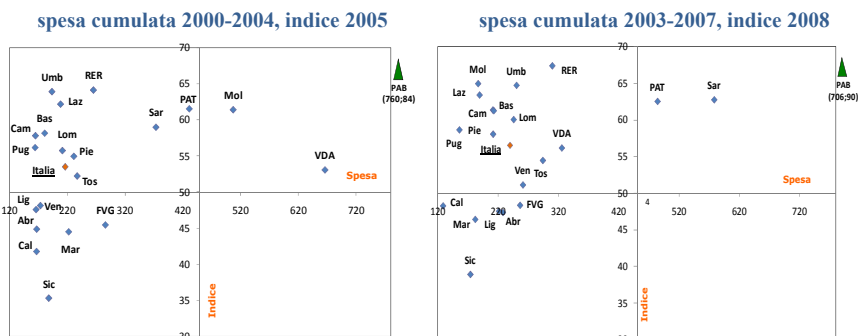
Il confronto tra i due periodi considerati mostra, in linea di massima, una certa correlazione positiva tra l'aumento della spesa corrente e la crescita dell'indicatore. Con riferimento al 2008 si nota come regioni che hanno raggiunto *performance* buone, come l'Emilia-Romagna, la Sardegna e il Lazio, presentino effettivamente, nel periodo 2003-2007, una spesa corrente pro capite superiore alla media nazionale, e che la Sicilia, che come già accennato presenta il valore più basso, risulta essere anche la regione con la più bassa spesa corrente pro capite.

In generale però l'osservazione dei due grafici mostra come, se a livelli di spesa alta corrispondono livelli dell'indicatore buoni, non appare evidente il contrario, poiché vi sono regioni che hanno raggiunto *performance* buone pur con livelli di spesa corrente inferiori alla media del Paese. La stessa Provincia Autonoma di Bolzano, il cui indicatore è di gran lunga il migliore, non presenta livelli particolarmente alti nella spesa corrente, soprattutto in riferimento al periodo 2000-2004. La Provincia presenta però, come si evince dalla Figura 5.6, livelli molto alti di spese pro capite in conto capitale, sia nel periodo 2000-2004, sia nel periodo 2003-2007, a dimostrazione che in questo caso le sue *performance* potrebbero essere una conseguenza diretta di investimenti mirati. Per quanto riguarda la situazione della Sicilia, essa appare speculare, in quanto la regione fa registrare livelli bassi anche per quanto riguarda gli investimenti che, per entrambi i periodi considerati, appaiono nettamente inferiori alla media nazionale, attestandosi rispettivamente a 188,21 e 173,43 euro pro capite.

<sup>34</sup> 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 depurazione<sup>35</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**



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

C'è da puntualizzare che gli aggregati di spesa del SPA analizzati fanno riferimento al complesso del settore del SII, e non permettono lo scorporo della spesa effettivamente finalizzata alla depurazione, ragione per cui la correlazione tra i due indici appare, come già evidenziato, non sempre molto chiara.

Come, dunque, si evince dalle analisi precedenti, nel settore del Servizio Idrico Integrato la Sicilia, in particolare per quanto riguarda la fase della depurazione, risulta piuttosto in ritardo, non soltanto nei confronti del Centro-Nord, ma anche nei confronti del resto del Sud.

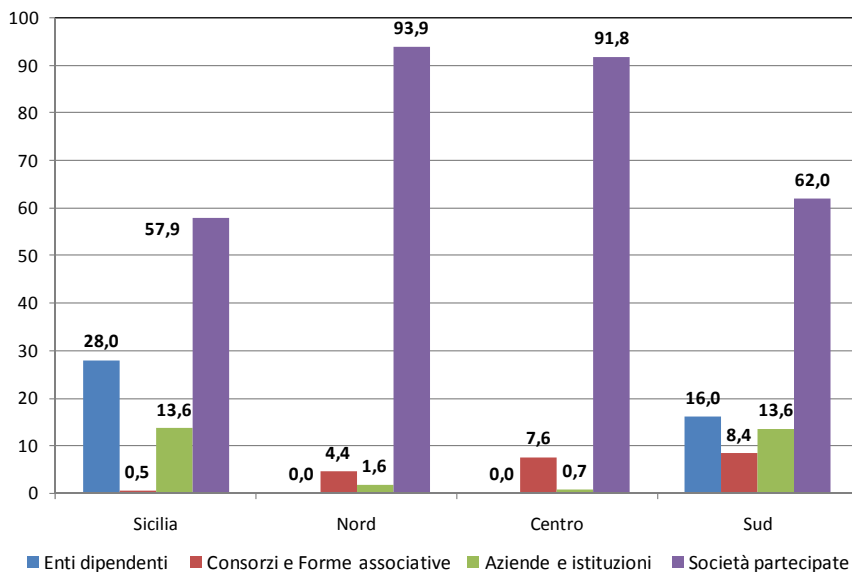
Allo stato attuale occorre peraltro evidenziare che, a seguito della Direttiva 91/271/CEE *ex artt.* 13 e 15, circa 306 agglomerati dell'isola risultano non conformi per assenza o deficienza di depurazione e collettamento fognario, e/o per mancati controlli di qualità dei reflui scaricati (di questi circa 72 sono grossi Comuni). Pertanto, la Regione Sicilia ha un contenzioso comunitario avviato (Procedura d'infrazione 2034/2004 e 2034/2009), il che, come sarà approfondito nel Capitolo 7, influenza gran parte dell'attività programmatica della Regione. In ogni caso i Piani d'Ambito hanno fissato una serie di obiettivi finalizzati al miglioramento dell'obiettivo S.11, che includono il completamento dei servizi di fognatura, interventi di manutenzione straordinaria per gli impianti esistenti che risultino non funzionanti e l'adeguamento alla normativa in vigore degli impianti di depurazione funzionanti.

Il ritardo nel raggiungimento dei *target* UE potrebbe essere causato dal ritardo nella societizzazione del SII, ritardo messo in risalto dalla Figura

<sup>35</sup> Cfr. nota alla Figura 5.5.

5.7. Essa analizza la spesa totale nel settore da parte dei SPL distinti per categorie di enti. In Sicilia risulta, nel periodo 2000-2009, un quota di spesa particolarmente alta a carico degli enti dipendenti, con un 28,0 per cento contro il 16,0 per cento del Sud, che di contro mostra una maggiore rilevanza degli enti consortili.

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



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La rilevanza degli enti dipendenti è da fare risalire all'importanza rivestita dall'EAS, unico ente in tale categoria, in particolare all'inizio del decennio, prima che le procedure di liquidazione entrassero nella fase conclusiva. Infatti nel corso del decennio il peso della spesa degli enti dipendenti è andata diminuendo, soprattutto a partire dal 2008. La quota ascrivibile agli enti dipendenti risulta infatti pari al 18,3 per cento nel 2009, contro un valore iniziale di 35,4 per cento. Di contro si assiste a una crescita dell'importanza relativa delle società, la cui spesa assomma al 2009 al 68,6 per cento della spesa totale. La liquidazione dell'EAS con il passaggio di gran parte delle competenze alle autorità di ambito e agli enti gestori, dovrebbe di fatto riallineare gradualmente la Regione alla composizione della spesa dei soggetti locali del Sud, mentre la situazione appare radicalmente differente al Centro-Nord, dove la spesa media 2000-2009 da parte delle società partecipate supera il 90 per cento.

La Figura 5.8 mostra come nel corso del decennio il numero di società sia passato da 4 a 11, a causa della creazione di nuovi enti e del passaggio alla forma societaria di alcune aziende consortili, come l'ACoSEt e l'Azienda acquedotto Voltano, ora Voltano SpA. Come prima accennato l'Ente Acquedotti Siciliani (EAS), in liquidazione, resta a oggi l'unico ente dipendente nel settore dell'acqua.

**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
Enti dipendenti	Enti dipendenti di livello regionale	Enti e istituti regionali	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)				3	3	3	3	3	3	3
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
		Aziende consortili di province e/o comuni	2	2	2	2	2	2				
Società partecipate	Società a partecipazione sub-regionale	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	4	4	5	7	7	8	11	11	11	11
Totale complessivo			9	9	10	15	15	16	17	17	17	17

*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

## 6. I principali gestori del servizio nella Regione

Fra i diversi enti gestori siciliani del Servizio Idrico Integrato sono stati selezionati l'EAS, l'Amam, l'Amap, la Sidra e l'IAS, la cui spesa complessiva del periodo 2000-2009 ha rappresentato in media circa l'80 per cento della spesa totale del ciclo integrato dell'acqua (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
Ente Acquedotti Siciliani	11,92	10,41	10,74	8,90	11,02	8,19	14,97	14,62	8,38	6,07
AMAM - Azienda Meridionale Acque Messina	1,48	1,50	1,49	0,41	3,78	3,06	4,62	3,89	3,18	3,72
AMAP - Azienda municipalizzata acquedotto Palermo	10,95	11,02	10,97	9,80	10,88	10,37	11,25	9,94	9,40	9,53
Sidra SpA	4,11	3,99	3,99	3,47	4,17	4,12	6,77	6,36	5,82	4,19
IAS Industria Acqua Siracusana SpA				2,19	2,21	2,03	3,63	3,54	2,96	2,77
<b>Totale</b>	<b>28,47</b>	<b>26,91</b>	<b>27,19</b>	<b>24,77</b>	<b>32,06</b>	<b>27,77</b>	<b>41,24</b>	<b>38,35</b>	<b>29,75</b>	<b>26,28</b>
<i>Percentuale sul totale Servizio Idrico Integrato</i>	<i>84,6%</i>	<i>79,3%</i>	<i>82,7%</i>	<i>78,9%</i>	<i>82,4%</i>	<i>79,2%</i>	<i>83,6%</i>	<i>81,5%</i>	<i>76,0%</i>	<i>79,4%</i>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'istituzione dell'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) fu prevista dalla L.24/1942 e poi concretamente attuata con il R.D.24/1942. L'EAS nacque come "Ente unico" in Sicilia per la costruzione di nuovi acquedotti presso i centri abitati, il completamento di quelli in corso di costruzione da parte dello Stato, la manutenzione e la gestione di quelli già esistenti così da rendere più efficiente il servizio idrico nei centri abitati. Di contro furono espressamente posti fuori dall'ambito di operatività del nuovo ente gli acquedotti esclusivamente rurali.

Il nuovo Ente, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, aveva sede a Palermo ed era dipendente dal Ministero dei Lavori Pubblici (LL.PP.) che ne esercitava le funzioni di tutela e vigilanza.

Successivamente con la L.70/1975 l'Ente transitava nell'area Parastatale, mentre con l'art.5 del DPR.683/1977 l'EAS fu inserito nell'organizzazione indiretta della Regione Sicilia e fu sottoposto alla tutela e vigilanza dell'Assessorato Regionale dei LL.PP. Da quel momento la Regione ne ha assunto il controllo con la nomina degli organi (L.R.212/1979) e con una molteplice produzione normativa volta nel tempo a ripianarne la situazione finanziaria<sup>36</sup>.

L'EAS, nell'ambito del territorio siciliano, ha curato la gestione diretta delle reti idriche interne di 111 Comuni e di 17 grandi frazioni comunali, per un totale di circa 300 mila utenze, servendo quindi complessivamente

<sup>36</sup> Fra questi interventi normativi si segnalano la LR.81/1980 e la LR.59/1984.

una popolazione di 900 mila abitanti<sup>37</sup>. Inoltre ha fornito acqua ai serbatoi di altri 62 Comuni, per una ulteriore popolazione servita di oltre un milione di abitanti. Complessivamente l'EAS ha distribuito circa 120 milioni di mc/anno di acqua raggiungendo un bacino di utenza di poco più di un terzo della popolazione siciliana. L'Ente, inoltre, cura anche la gestione diretta di:

- n. 11 grandi sistemi acquedottistici di notevoli dimensioni quali Ancipa, Alcantara, Fanaco, Madonie, Montescuro, Favara di Burgio, Gela-Vittoria, Gela-Aragona, Blufi, Bresciana, Prizzi-Gammauta e l'impianto denominato Quota 905 (fiume Imera) con il relativo potabilizzatore;
- n. 3 invasi artificiali con annesse dighe (Fanaco, Leone e Scanzano);
- n. 3 grandi impianti di potabilizzazione (Ancipa, Blufi e Fanaco);
- n. 175 impianti di pompaggio (comprendenti circa 50 pozzi di emungimento);

n. 210 serbatoi idrici, a servizio di centri abitati;  
1.160 km di condotte idriche di adduzione.

Con L.R.10/1999 è stata prevista la trasformazione dell'Ente in Società per Azioni, anche mediante la creazione di una nuova società per la gestione di tutta o parte dell'attività. Infatti, il successivo Decreto del Presidente della Regione n. 10156 stabilì che l'Ente bandisse una gara per la costituzione di una società mista, cui affidare la gestione dell'attività relativa ai servizi, alle opere idriche di captazione, accumulo, potabilizzazione e adduzione di interesse regionale e, in particolare, delle infrastrutture facenti parte del patrimonio indisponibile dell'ente. Lo stesso decreto dispose inoltre che l'EAS continuasse nella fase transitoria a farsi carico delle stesse attività.

La procedura di gara condusse alla costituzione della società per azioni Siciliacque con capitale al 75 per cento di privati, al 20 per cento della Regione e al 5 per cento dell'EAS, cui, con convenzione del 20 aprile 2004, fu affidata la gestione degli schemi acquedottistici e del servizio erogazione di acqua per uso idropotabile. In ultimo l'art. 1 della L.R.9/2004, con decorrenza 1° settembre 2004, ha posto l'EAS in liquidazione, trasferendo alla Regione le sue partecipazioni azionarie e consentendo il comando del suo personale presso l'Amministrazione Regionale senza oneri a carico di quest'ultima. Il processo di liquidazione è tutt'ora in corso, per cui l'Ente continua a svolgere diverse attività,

---

<sup>37</sup> I dati riportati sono estratti dalla "carta dei servizi" pubblicata il 24 marzo 2008 sul sito <http://www.easacque.it>

anche se a regime ridotto. La Figura 6.1 evidenzia come nel biennio 2008-2009 la spesa totale pro capite dell'EAS si sia più che dimezzata.

Il secondo ente gestore selezionato è l'Azienda Meridionale Acque Messina (Amam), che è una società per azioni costituita il 14 dicembre del 2004 e partecipata integralmente dal Comune di Messina. Questo ente, nasce dalla trasformazione dell'azienda speciale Amam, la quale a sua volta nel 1996 aveva preso il posto dell'Azienda Municipalizzata Acquedotto Messina, e gestisce il Servizio Idrico Integrato all'interno del territorio del comune visto che nel relativo ATO idrico non è stato ancora individuato l'ente gestore.

L'Amap SpA, società di capitali avente come azionista unico il Comune di Palermo, gestisce il SII del capoluogo. L'ente si trova a coordinare un sistema di approvvigionamento che coinvolge un territorio molto ampio e che è costituito da pozzi, sorgenti, invasi artificiali e prese fluviali. Tali fonti vengono utilizzate sia per usi civili, sia per usi irrigui e industriali.

La sua storia inizia dopo il 1945, quando il Comune di Palermo assume la gestione diretta dell'acquedotto idrico togliendolo alla società privata di capitali SAAP. Nel 1952 viene costituita l'Azienda Municipalizzata Acquedotto Palermo, il cui oggetto sociale viene ampliato prima nel 1993 con l'affidamento della manutenzione della rete fognaria e poi nel 1996 con la gestione in proprio degli impianti di depurazione. A seguito di queste modificazioni dell'oggetto sociale, l'ente si trovò a gestire l'intero SII tramite le fasi della captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione, fognatura e depurazione delle acque reflue. Nel 1999 viene trasformato in azienda speciale, mentre nel 2001 viene completato il processo di societizzazione con la trasformazione in società di capitali.

In seguito alla costituzione dell'ATO 1 Palermo si è prefigurata la presenza di due gestori del servizio idrico: l'ente privato Acque Potabili Siciliane SpA (APS) per la provincia e l'Amap SpA per la città di Palermo. La presenza simultanea di APS e Amap è frutto di un accordo che prevede il trasferimento entro il 2021 del personale e degli *asset* di Amap al gestore dell'ATO 1.

L'acqua distribuita proviene da diversi fonti e impianti ubicati nel vasto territorio della Provincia e in particolare da:

- 4 invasi (Scanzano, Piana degli Albanesi, Poma e Rosamarina);
- 4 gruppi di sorgenti (Gabriele, Risalaimi, Presidiana, Scillato);
- 4 derivazioni fluviali (Eleuterio, Imera, Jato-Madonna del Ponte, Oreto-Santa Caterina)

Il sistema di adduzione dalle fonti alla rete urbana comprende:

- 4 grandi acquedotti con una lunghezza complessiva di 315 km;

- 4 impianti di potabilizzazione con un potenzialità di 4.700 litri/secondo;
- 9 impianti di sollevamento;
- 9 serbatoi di accumulo e compenso con una capacità di 247 mila mc.

La dislocazione di questi impianti sulla provincia di Palermo permette all'Amap di fornire acqua anche alle reti interne di altri 14 Comuni.

Nel 2002 l'Amap ha completato un programma di rifacimento della rete di distribuzione delle zone più densamente abitate, dove risiede il 60 per cento della popolazione della città. Tale programma, che era inserito in un più vasto programma di potenziamento del SII cofinanziato dall'Unione Europea, ha portato alla realizzazione di 6 nuove sottoreti e di un sistema di telecontrollo. Le nuove reti, realizzate in polietilene, hanno permesso di ridurre le perdite e di fronteggiare più adeguatamente l'emergenza idrica. Attualmente sono in corso di realizzazione, invece, l'ammodernamento della restante parte della rete idrica e la realizzazione di un modulo per il riutilizzo delle acque reflue. In termini finanziari, dai dati della Figura 6.1 sopra riportata emerge che nel periodo 2000-2007 la spesa totale Amap si è mantenuta tendenzialmente costante intorno agli 11,00 euro pro capite, ad eccezione degli anni 2003 e 2005, quando è scesa a 10,00 euro e dell'ultimo triennio 2007-2009, in cui è scesa a 9,00 euro.

La Sidra SpA è una società pubblica di capitali, avente come socio unico il Comune di Catania. L'ente gestisce i servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua a uso civile, irriguo e industriale nel comune di Catania e in alcuni comuni limitrofi (Sant'Agata Li Battiati, San Giovanni La Punta, Tremestieri Etneo, Gravina, San Gregorio, Misterbianco) per cui eroga acqua "all'ingrosso" contribuendo ad alimentare altri sistemi distributivi. Ai sensi della *Legge Galli* e in forza di un contratto di servizio stipulato con il Comune di Catania, la Sidra SpA gestisce in esclusiva, dal 2001, il SII, in seguito al trasferimento alla società della rete fognaria e dell'impianto di depurazione di Pantano d'Arce. Più precisamente, la sua storia ha inizio nel 1967, quando il Comune di Catania requisì e cominciò a gestire direttamente l'acquedotto cittadino. Nel 1971 venne creata l'Azienda Acquedotto Municipale e nel 1995 il servizio fu esteso ai comuni limitrofi con l'acquisizione da parte del Comune di Catania della Società Etna Acque. Il 1996 ha segnato la nascita ufficiale dell'azienda speciale Sidra, che il 27 giugno del 2000 è stata trasformata in Società per Azioni, con compiti di captazione, adduzione e distribuzione di acqua a uso civile, irriguo e industriale nell'ambito dell'area metropolitana di Catania.

A seguito della costituzione dell'ATO idrico della provincia di Catania, la Sidra ha assunto una partecipazione del 3,9 per cento nel capitale sociale di

Hydro Catania SpA, società di capitali che, con una partecipazione del 49 per cento, controlla l'ente gestore dell'ATO (Servizi idrici etnei SpA). La Sidra nel 2003 è stata inoltre oggetto di un progetto di scissione per la costituzione di una nuova società, la Sidra Rete SpA. Il progetto è però stato revocato l'anno successivo, non essendo stato realizzato lo scorporo delle reti idriche e il loro affidamento alla nuova società. La spesa totale pro capite erogata da questo gestore mostra nel periodo 2000-2005 un andamento pressoché costante (cfr. Figura 6.1) che si è attestato intorno ai 4,00 euro pro capite, mentre nel periodo 2006-2008 ha avuto un andamento crescente raggiungendo i 7,00 euro per ritornare a 4,00 euro nel 2009.

L'Industria Acqua Siracusana SpA (IAS) è una società consortile per azioni avente come attività principale il trattamento chimico e biologico delle acque di scarico industriali, provenienti dal polo petrolchimico di Priolo. La società venne costituita il 10 gennaio 1983 ed è attualmente partecipata per il 65,5 per cento dal capitale sociale dal Consorzio ASI di Siracusa, per il 14 per cento dalla società consortile Priolo servizi, per un 10 per cento a testa rispettivamente da Esso italiana Srl, Isab Energia Srl e dal Comune di Melilli, per un 2,5 per cento dal Comune di Priolo Gargallo, per un 1 per cento a testa da Polimeri Europa SpA, da Sasol Italy e da Dow Italia Srl.

In seguito alla costituzione della nuova società, il 27 gennaio 1983 il Consorzio ASI stipulò una convenzione con l'IAS per la gestione del depuratore consortile di Priolo Gargallo. Nel 1985 anche il collettore consortile, che raccoglie le acque industriali del polo petrolchimico e le acque civili dei comuni di Priolo Gargallo e Melilli e della frazione di Città Giardino (Belvedere), passò in gestione all'IAS. Nel frattempo aumentava anche la varietà della composizione societaria con l'ingresso di nuovi soci privati e pubblici e il Comune di Priolo Gargallo, nel 1988, acquistava azioni per un importo pari al 2,5 per cento del capitale sociale. Successivamente diventano azionisti anche le società Esso Italiana, Enichem Anic e Selm.

In un primo momento, lo scarico delle acque trattate dall'impianto avveniva nel territorio di Priolo. Successivamente tale soluzione viene abbandonata e le acque per mezzo di una condotta interrata raggiungono la penisola Magnisi, da cui una condotta sottomarina porta i reflui nel mar Ionio a 35 metri di profondità. Dal 1982 al 1998 l'impianto biologico scarica le acque depurate in forza di un decreto provvisorio di autorizzazione allo scarico, rinnovato di volta in volta di 18-24 mesi. Solo nel maggio del 1998 la Regione Sicilia ha autorizzato in via definitiva, con determinate prescrizioni, lo scarico in mare, mediante condotta sottomarina.



Nel 1999 il Ministero dei Lavori Pubblici ha decretato il definitivo trasferimento al Consorzio ASI di Siracusa delle opere realizzate dalla Cassa per il Mezzogiorno nell'ambito del Progetto Speciale n. 2, relative al disinquinamento della rada di Augusta. Nel decreto si invita l'EAS di Palermo a provvedere alle formali consegne all'ASI di tutti gli atti e i documenti a suo tempo consegnati all'EAS e viene quindi stipulata una nuova convenzione tra ASI e IAS, con scadenza al 2015, per la gestione di tutti i servizi e le prestazioni relative alla conduzione degli impianti di fognatura e depurazione di proprietà del Consorzio.

Negli ultimi 10 anni si assiste in IAS a modifiche sostanziali di intervento e controllo dei processi. Migliora la distribuzione dell'aria nelle vasche di ossidazione; la sala quadri è potenziata con una rete di controllo in fibra ottica collegata a due computer che hanno il compito di acquisire le informazioni ed elaborare i comandi impartiti dall'operatore; si copre una parte dell'impianto e si progettano i componenti finalizzati a ridurre gli odori molesti nelle parti critiche del depuratore. In termini finanziari (cfr. Figura 6.1), la spesa totale pro capite che è stata erogata mostra, per gli anni disponibili, un picco di 4,00 euro nel 2006-2007, dopo i 2,00 euro del triennio precedente. Nel biennio 2008-2009, la spesa è scesa a 3,00 euro.

## 7. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione

La Regione Sicilia, come prima richiamato, a partire dall'approvazione della L.R. 10/1999 (artt. 23 e 69), ha avviato la definizione dell'assetto del comparto idrico nell'Isola e ha riorganizzato il settore civile del servizio idrico, attraverso la trasformazione dell'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) e recependo a livello regionale la Legge 36/1994. Schematicamente si può dire che la configurazione del SII prescelta dalla Regione Sicilia organizza il servizio in due segmenti:

- il segmento di "sovrambito", costituito dalle grandi infrastrutture di approvvigionamento e trasporto della risorsa idrica, fornita "all'ingrosso" a utenze collocate in ambiti diversi. I grandi acquedotti in Sicilia sono gestiti in concessione per quarant'anni da Siciliacque SpA, società mista a maggioranza privata, scaturita dalla trasformazione dell'EAS;
- il segmento di "ambito", coincidente con i 9 ATO (costituiti ai sensi dell'art. 69 della L.R.10/1999), i quali gestiscono gli approvvigionamenti su scala provinciale o comunale, le reti acquedottistiche e fognarie comunali e i depuratori.

Le finalità che la Regione persegue sono indirizzate pertanto sia al reperimento e distribuzione della risorsa "acqua" all'Isola, sia al raggiungimento degli Obiettivi di Servizio del QSN 2007-2013. La corretta utilizzazione delle risorse comunitarie e nazionali (FESR e FAS) disponibili per il settore delle risorse idriche è infatti legata ai contenuti del "Piano di Azione per gli Obiettivi di Servizio del QSN 2007-2013", adottato con Deliberazione di Giunta n. 154 del 25 giugno 2008, nonché alle regole previste nelle "Linee guida per l'attuazione" adottate con Deliberazione di Giunta n. 266 del 29 ottobre 2008.

Degli Obiettivi di Servizio si è trattato nel capitolo 5, ma brevemente ricordiamo che, nel settore idrico, gli indicatori utilizzati sono due:

- S.10 - percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunali;
- S.11 - abitanti equivalenti urbani (solo civili per quanto riguarda il c.d. indicatore S.11 dettaglio) serviti effettivamente da impianti di depurazione delle acque reflue, con trattamento secondario o terziario, in rapporto agli abitanti equivalenti totali urbani.

Ricordiamo anche che al 2008 la Sicilia presenta per l'indicatore S.10 un valore di 64,7 per cento contro un *target* al 2013 di 75 per cento, e un valore dell'indicatore S.11 dettaglio (cui si fa riferimento) pari a 38,9 per cento contro un *target* di 70 per cento.

Nella programmazione finalizzata all'obiettivo S.11, e in generale nel settore fognario e depurativo, non si può inoltre prescindere dai procedimenti avviati nei confronti della Sicilia per infrazione di norme comunitarie concernenti il trattamento delle acque reflue urbane. La procedura 2004/2034 riguarda l'inadempimento (*ex art. 258 TFUE*) degli artt. 3,4 e 10 della Direttiva 91/271/CEE del Consiglio del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (assenza o deficienza di depurazione e collettamento fognario e/o mancati controlli di qualità dei reflui scaricati), per 75 comuni dell'Isola con abitanti equivalenti superiori a 15 mila. Per gli agglomerati interessati (ricadenti in tutti gli Ambiti Territoriali con l'eccezione di Enna), qualora non si trovasse idonee soluzioni alle contestazioni mosse, scattarebbero sanzioni amministrative che, oltre a bloccare il flusso delle risorse comunitarie, comporterebbero l'esborso di ingenti somme, quantificate forfettariamente in quasi 10 milioni di euro, più una ulteriore somma (oscillante da un minimo di 11.904,00 euro a un massimo di 714.240,00 euro) per ogni giorno di ritardo a partire dalla data della sentenza definitiva della Corte di Giustizia Europea.

Dopo opportune consultazioni con le Autorità d'Ambito Ottimali interessate dalla procedura di infrazione (l'unico ATO esente è quello di Enna), il Dipartimento Regionale Acque e Rifiuti (Drar), con apposita memoria difensiva trasmessa il 25 febbraio 2011 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle Politiche Comunitarie, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, al Ministero dello Sviluppo Economico e all'Avvocatura Generale dello Stato, ha puntualizzato che per 15 agglomerati si ritengono rispettati gli obblighi imposti dalla Direttiva CEE, mentre per altri 5 si garantisce il rispetto degli obblighi della direttiva nel breve-medio termine a seguito dell'ultimazione di alcuni interventi del settore fognario-depurativo attualmente in corso di realizzazione. Per i restanti 55, il Drar ha individuato 72 interventi strategici nel settore, per un costo complessivo di circa 970 milioni di euro, la cui realizzazione risulta necessaria per far fronte al superamento delle infrazioni contestate.

È per altro verso da sottolineare come la soluzione delle violazioni risulti complicata da una serie di problematiche che caratterizzano l'attuazione del Servizio Idrico Integrato in Sicilia. Come già accennato nel Capitolo 4, mentre per 6 ATO su 9 sono stati individuati, tramite le procedure previste dalla legislazione vigente, e sono operanti gestori a carattere industriale, organizzati in forma di Società interamente private o miste, per quanto riguarda gli ATO di Messina, Trapani e Ragusa tale processo è ancora in corso di svolgimento e la gestione dei servizi di distribuzione di acqua potabile, fognatura e depurazione risulta ancora in capo alle

amministrazioni comunali. Tale situazione ha determinato il congelamento della quota di risorse pubbliche destinate agli interventi finalizzati al superamento delle violazioni comunitarie inseriti nei relativi Programmi Operativi Triennali (POT). Ogni intervento risulta, infatti, privo della quota di copertura finanziaria a carico del gestore del servizio (minimo 30 per cento) da recuperare attraverso gli introiti tariffari. Pertanto, in tali ambiti, far fronte alla realizzazione degli interventi mirati al superamento delle violazioni, significa fare esclusivo affidamento alle risorse pubbliche.

Inoltre, anche per gli ATO dove le relative Autorità hanno regolarmente sottoscritto con le società affidatarie le convenzioni per l'affidamento del SII, molte amministrazioni comunali, a tutt'oggi, non hanno consegnato le reti e gli impianti ricadenti nei propri territori, continuando a gestire sia il servizio di distribuzione di acqua potabile, sia quello fognario-depurativo, nonostante che le convenzioni prevedano scadenze già superate per la consegna delle reti e degli impianti ai nuovi gestori. A tutt'oggi, soltanto per gli ATO di Catania e di Enna la consegna degli impianti risulta pressoché completa, mentre nei comuni inadempienti la realizzazione dei POT, che includono anche gli interventi finalizzati al superamento delle violazioni comunitarie, risulta ancora bloccata. Nell'ATO di Siracusa, poiché le diffide nei confronti delle Amministrazioni inadempienti a consegnare le reti e gli impianti non hanno sortito alcun effetto, il Drar ha aperto una procedura di commissariamento.

Un'altra problematica correlata alla realizzazione delle opere connesse al superamento delle violazioni, negli agglomerati oggetto di infrazione, concerne i problemi riguardanti le convenzioni a rischio di risoluzione o di annullamento per altri Ambiti ottimali. Infatti, sono sorte controversie di carattere giudiziario per quanto riguarda l'ATO di Catania, in quanto una sentenza del CGA ha posto problemi di legittimità sull'affidamento del SII alla società di gestione SIE (Servizi Idrici Etnei), e per l'ATO di Siracusa, per problematiche connesse ad adempimenti contrattuali contenuti nella convenzione. Nell'ATO di Palermo, invece, la società di gestione APS (Acque Potabili Siciliane) ha dichiarato di non essere in grado di provvedere al cofinanziamento degli interventi con la propria quota prevista nella convenzione. Poiché in tutti gli ATO è previsto il cofinanziamento degli interventi del POT (e quindi anche degli interventi del settore fognario-depurativo), con quote private a carico degli enti gestori, qualora si dovesse procedere alla risoluzione delle convenzioni già sottoscritte, le uniche risorse finanziarie disponibili, come per gli ambiti privi di ente gestore, sarebbero riconducibili ai fondi pubblici.

A tutte le difficoltà illustrate vanno aggiunti gli effetti della L.R.11/2010 art. 49 (che ha recepito la L.191/2009, art. 2) che ha previsto la

soppressione delle Autorità d'ATO. Sarà, pertanto, necessario individuare un nuovo soggetto che sarà chiamato a svolgere le funzioni che attualmente vengono esercitate da tali autorità, onde scongiurare il blocco delle attività in merito ai finanziamenti, agli accreditamenti e all'approvazione dei POT.

Viste le criticità esistenti e visti i tempi stretti per la realizzazione degli interventi necessari al superamento delle infrazioni comunitarie, la Giunta Regionale, in data 13 maggio 2011, ha deliberato (Del. 140) l'assenso alla realizzazione delle 72 opere individuate dal Drar per un ammontare, come già accennato, di 969 milioni di euro, dando mandato all'Assessore all'Economia di reperire le risorse finanziarie necessarie, mediante riprogrammazione e riallocazione di risorse disponibili, assegnando priorità alle operazioni necessarie a far fronte alle procedure di infrazione. La Giunta ha altresì incaricato l'Assessore all'Energia e Servizi di Pubblica utilità di coordinare le operazioni.

La situazione in atto impone, infatti, una strategia ben precisa per ovviare alle difficoltà illustrate. Negli ambiti territoriali in cui il SII non risulta affidato (Messina, Trapani e Ragusa), è stato previsto che tutti gli interventi individuati per il superamento delle violazioni siano realizzati a totale carico di fondi pubblici, anticipando anche la quota di finanziamento a carico del futuro gestore. La stessa procedura sarà applicata, per gli ATO in cui il SII risulta oggetto di controversie e contenziosi, nel caso venga meno la legittimità dell'affidamento o si giunga a una risoluzione contrattuale. Per gli ATO di Agrigento e Caltanissetta (si ricorda che quello di Enna non è interessato dalle infrazioni), tutti gli interventi individuati saranno realizzati nell'ambito dei relativi POT. Per gli interventi ricadenti, anche in parte, nei comuni che non hanno ancora proceduto alla consegna delle reti e degli impianti, la convenzione di cui sopra sarà sottoscritta anche dai Sindaci dei suddetti comuni. La stessa procedura sarà applicata agli ATO di Catania, Palermo e Siracusa nell'ipotesi di una soluzione positiva delle controversie citate. Per la realizzazione degli interventi è quindi necessario riprogrammare e riallocare le risorse finanziarie disponibili in quota pubblica, destinandole prioritariamente a tale obiettivo. A questo fine, è stata anche prevista la sottoscrizione (tra Ministeri competenti, Regione Sicilia e ATO idrici) di un apposito Accordo Integrativo all'APQ "Tutela delle Acque e Gestione Integrata delle Risorse Idriche" del 21 marzo 2005.

Sempre per quanto attiene il settore fognario-depurativo, ulteriori interventi sono da realizzare per il superamento della procedura di infrazione 2034/2009 concernente gli agglomerati con abitanti equivalenti (AE) compresi tra i 2 mila e i 15 mila. Anche la realizzazione di questi interventi appare necessaria e indifferibile poiché i termini di

adeguamento delle reti fognarie e degli impianti di depurazione previsti dal D.Lgs.152/2006 risultano abbondantemente superati. Per tale obiettivo è stato quantificato un fabbisogno pari a 301 milioni di euro.

Nel complesso, la programmazione in corso nell'Isola è quindi in buona parte volta al superamento delle procedure di infrazione e, comunque, al miglioramento del settore fognario-depurativo, portando a un incremento dell'indicatore S.11 degli Obiettivi di Servizio, per il quale, come già illustrato, la Sicilia appare in grave ritardo. Per altro verso, le problematiche relative all'efficienza delle reti idriche, vedono a tutt'oggi soltanto gli ATO di Enna e di Caltanissetta nelle condizioni di definire un programma di interventi finalizzato al raggiungimento dell'Obiettivo S.10, mentre, negli altri, la programmazione è ostacolata dalla mancata realizzazione del cosiddetto "Progetto Conoscenza", stabilito dal Piano d'Azione per gli obiettivi di servizio. Non a caso, proprio gli ATO di Enna e Caltanissetta sono quelli che presentano al 2008 i risultati migliori per quanto riguarda l'indicatore S.10.

In merito alla programmazione di "sovrabito", sono stati previsti interventi che riguardano il ripristino e completamento di infrastrutture già esistenti. Attualmente negli APQ sono inseriti due interventi: il ripristino della diga Villarosa, da utilizzare per uso potabile a servizio di Comuni delle province di Caltanissetta e Agrigento, e il completamento della diga Garcia (per uso irriguo e potabile) a servizio delle province di Trapani, Agrigento e Palermo. Inoltre, una serie di opere non inserite in APQ e riguardanti sia le dighe che gli adduttori per uso misto trovano copertura finanziaria nel PAR-FAS, in quanto inseriti in programma per circa 270 milioni di euro. Ulteriori interventi da realizzare, non inseriti in APQ, sono l'intervento per la piena funzionalità della diga Disueri a uso misto (15-20 milioni di euro), quello per il ripristino della diga Scanzano a uso potabile (10 milioni di euro) e quello dell'adduttore della diga Gibesi a uso irriguo (30 milioni di euro). Sono pure da completare due adduttori (Castello e San Leonardo est), per circa 10 milioni di euro che dovrebbero trovare copertura nel Bilancio della Regione per l'esercizio 2011. Da una ricognizione complessiva, l'importo necessario per gli interventi su grandi invasi e adduttori primari ammonta a 524 milioni di euro.

Infine, le infrastrutture per la grande distribuzione necessitano di interventi, tra cui l'adeguamento del potabilizzatore Blufi al trattamento terziario, l'adduzione delle acque dal sistema Garcia-Montescuro Ovest ai comuni di Mazara del Vallo, Petrosino e Marsala e, riguardo al sistema di interconnessione Alcantara-Blufi, la realizzazione delle opere necessarie per addurre le acque dal sistema Alcantara al sistema Ancipa, per un impegno finanziario di circa 35 milioni di euro.

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

### 8. La Gestione dei Rifiuti Urbani nella Regione

La Gestione dei Rifiuti Urbani in Italia è stata riorganizzata dal D.Lgs.22/1996 (cosiddetto *Decreto Ronchi*), il quale ha esteso l'organizzazione per Ambiti Territoriali Ottimali, già applicata dalla *Legge Galli* al Servizio Idrico Integrato, anche alla Gestione dei Rifiuti Urbani. L'idea centrale del provvedimento normativo era di realizzare una gestione unitaria dei rifiuti urbani a livello di ciascun ATO, coincidente con la Provincia, così da superare le precedenti gestioni frammentate. La predetta idea con il Codice dell'ambiente (D.Lgs.152/2006) è stata ampliata in direzione di una gestione integrata dei rifiuti, in cui tutte le attività che rientrano nella "gestione" dei rifiuti, cioè la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti sono attribuite a unico soggetto.

In Sicilia la nuova Gestione dei Rifiuti Urbani, che comporta il passaggio della titolarità dei relativi servizi dai Comuni e dalle relative aziende municipalizzate alle autorità di Ambito, si incomincia a realizzare in un contesto emergenziale visto che, con DPCM 2983/1999, la Presidenza del Consiglio dei Ministri dichiarò lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani (RSU) in Sicilia, nominando il presidente della Regione Sicilia quale Commissario delegato. Quest'ultimo con ordinanza commissariale n.1166 del 2002 adottava il Piano di gestione dei rifiuti, che suddivideva il territorio regionale in ATO e sub-ATO (sotto Ambiti Territoriali Ottimali) mentre, con le ordinanze 488/2002 e 1069/2002, si istituivano 27 società di Ambito Ottimale a cui veniva affidata la gestione obbligatoria dei rifiuti (cfr. Figura 8.1).

L'avvio dell'attività degli ATO rifiuti è stata piuttosto difficile e la loro gestione in questi anni ha manifestato diversi limiti<sup>38</sup>. Uno dei primi problemi è stato quello che gli amministratori e i funzionari degli Enti locali hanno considerato gli ATO come una controparte e non come una società di cui essi stessi sono proprietari. Ciò ha avuto come conseguenza una scarsa collaborazione e la diffidenza ad accettare le nuove regole (condivisione di mezzi e personale provenienti dai comuni soci, ecc.). A ciò bisogna aggiungere che la nuova gestione ha comportato una maggiorazione dei costi del servizio e un conseguente aumento della tariffa per i cittadini. Ciò è dovuto sia al fatto che nel vecchio sistema di gestione diretta comunale alcuni oneri venivano occultati nel bilancio

---

<sup>38</sup> Cfr. Michelon D. – Quagliana D., *L'efficienza pubblica e la storia degli ATO rifiuti in Sicilia*, StrumentiRes - Rivista online della Fondazione Res, Anno II - n° 4 - Maggio 2010.

generale, così da contenerne le ricadute in termini di Tarsu, sia dal fatto che nella nuova gestione sono aumentati i costi del personale. Infatti nelle nuove società d'Ambito, in seguito all'accordo dell'aprile 2004 tra il Presidente della Regione-Commissario per l'emergenza rifiuti e i sindacati, sono transitati tutti i dipendenti comunali e i precari addetti al servizio, senza alcuna preventiva analisi del fabbisogno di personale nei nuovi enti. Gli oneri, poi, sono ulteriormente aumentati con le nuove assunzioni derivanti dal ricorso a società esterne. Inoltre, agli operatori delle società d'ambito si applica il CCNL privato di comparto (Federambiente), che è più oneroso rispetto al CCNL pubblico degli Enti locali. Come conseguenza, la gestione degli ATO rifiuti in Sicilia in questi anni ha comportato una lievitazione dei costi e l'aggravio della pressione tariffaria sui cittadini, mentre quasi tutte le previsioni di investimento contenute nei piani d'ambito non sono state attuate.

**Figura 8.1 - Gli ATO rifiuti in Sicilia**

ATO	Società di gestione	ATO	Società di gestione
Agrigento 1	Sogeir SpA	Enna 1	ATO Enna Euno SpA
Agrigento 2	Gesas SpA	Palermo 1	Servizi Comunali Integrati RSU SpA
Agrigento 3	Dedalo Ambiente SpA	Palermo 2	Alto Belice Ambiente SpA
Caltanissetta 1	Caltanissetta Ambiente 1 SpA	Palermo 3	Palermo Ambiente SpA
Caltanissetta 2	Caltanissetta Ambiente 2 SpA	Palermo 4	Coinres
Catania 1	Jonia Ambiente SpA	Palermo 5	Ecologia e Ambiente SpA
Catania 2	Aci Ambiente SpA	Palermo 6	Alte Madonie Ambiente SpA
Catania 3	Simeto Ambiente SpA	Ragusa	Ragusa Ambiente SpA
Catania 4	KAT Catania 4 Ambiente SpA	Siracusa 1	ATO Siracusa 1 SpA
Catania 5	Kalat Ambiente SpA	Siracusa 2	ATO Siracusa 2 SpA
Messina 1	ATO Messina 1 SpA	Trapani 1	Terra dei Fenici SpA
Messina 2	ATO Messina 2 SpA	Trapani 2	Belice Ambiente SpA
Messina 3	ATO Messina 3 SpA		
Messina 4	ATO Messina 4 SpA		
Messina 5	Eolie per l'Ambiente SpA		

Fonte: Regione Siciliana – Dipartimento Acqua e Rifiuti

Questa situazione ha spinto il legislatore regionale a varare diversi interventi normativi per riformare il sistema. Un primo intervento si è avuto con l'approvazione della L.R.2/2007 che all'art. 45 ha disposto la messa in liquidazione delle società di ambito esistenti e la loro riduzione a un numero che, successivamente, il Decreto del Presidente della Regione 127/2008 ha fissato in 10, coincidenti con i territori provinciali e considerando le Isole minori come sistema separato. A questo primo intervento è seguita l'approvazione della L.R.9/2010, all'interno del nuovo contesto nazionale della L. 42/2010 che stabiliva, analogamente a



quanto già deciso per gli ATO idrici, l'abolizione delle Autorità d'Ambito, lasciando alle Regioni il compito di riattribuire tali funzioni.

La nuova legge regionale ha confermato la messa in liquidazione delle esistenti 27 società d'Ambito e la loro sostituzione con 10 nuove società consortili di capitali. Le nuove società, che assumono la denominazione di SRR (Società per la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti)<sup>39</sup>, in via di costituzione, saranno partecipate in maniera obbligatoria per il 95 per cento dai Comuni e per il restante 5 per cento dalle Province.

Nel 2010, visto il perdurare dei problemi nella Gestione dei Rifiuti Urbani, in particolare relativamente al numero insufficiente di discariche, alcune delle quali a rischio saturazione, e considerata la situazione critica dell'impiantistica a tecnologia complessa, che nella Regione risulta non adeguata o non funzionante, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ordinanza n. 3887 del 9 luglio del 2010, ha dichiarato nuovamente lo stato di emergenza rifiuti in Sicilia fino al 31 dicembre 2012. L'attuale Presidente Raffaele Lombardo, il quale con nota del 5 giugno del 2010 aveva dato comunicazione al Governo circa la grave crisi in atto, è stato nominato Commissario Straordinario.

L'ordinanza riguarda tutto il territorio regionale e prevede che il Commissario delegato possa avvalersi di quattro soggetti attuatori e dei Prefetti dell'Isola. È compito prioritario del Commissario delegato predisporre il Piano regionale dei rifiuti entro 60 giorni. Il Piano, di cui si tratterà più approfonditamente nel Capitolo 11, è stato elaborato in data 14 ottobre 2010 e presentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, prima di passare all'esame del Ministero per l'Ambiente per la valutazione definitiva.

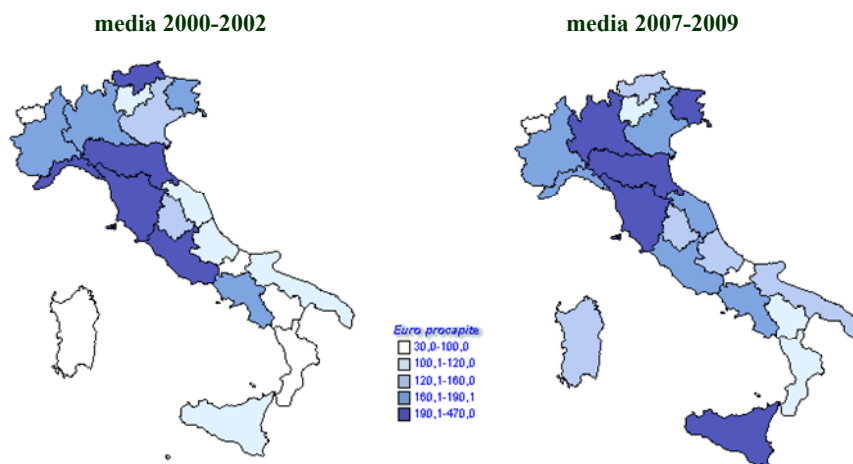
---

<sup>39</sup> Cfr. Greco M., *Dalle società d'ambito alle società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti (S.R.R.) in Sicilia*, in [www.servizipubblici.it](http://www.servizipubblici.it), marzo 2011.

## 9. Le risorse finanziarie e la funzionalità del servizio

La Spesa totale del SPA per la Gestione dei Rifiuti Urbani mostra una certa differenziazione tra il Centro-Nord e il Sud. La Figura 9.1 mostra la situazione della spesa nel periodo 2000-2002 e nel periodo 2007-2009 in termini di valori medi pro capite. Già all'inizio del decennio quasi tutte le regioni del Nord avevano una spesa pro capite superiore a 160,00 euro, mentre una situazione speculare si registrava nel Sud, dove tutte le regioni, con l'eccezione della Campania, avevano una spesa totale del SPA inferiore a 120,00 euro pro capite.

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



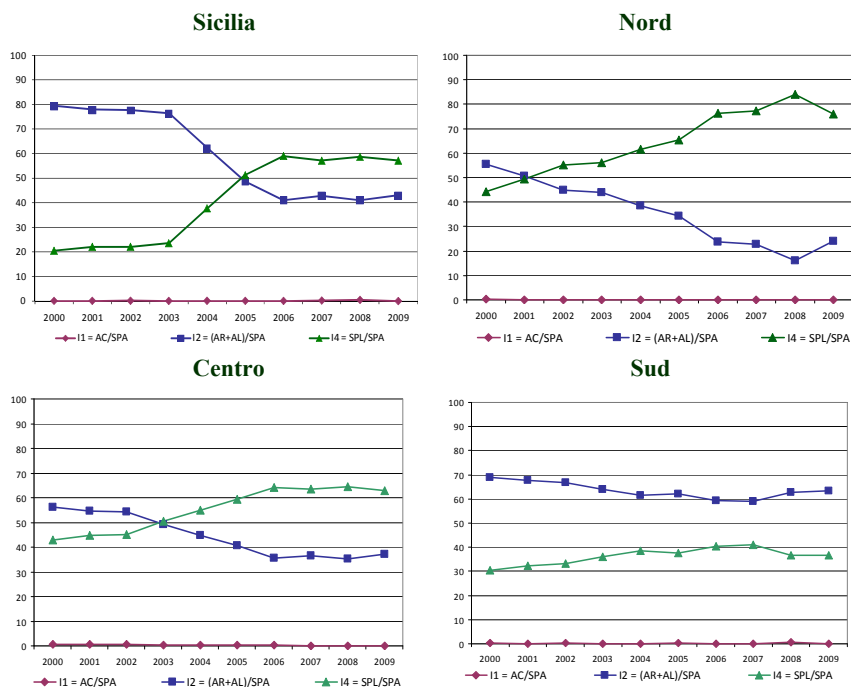
*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

Il confronto con i dati di fine decennio mostra un aumento generalizzato della spesa per la gestione dei rifiuti, che ha interessato gran parte della regioni. Come mostrato dalla figura, nel triennio 2007-2009 soltanto 5 regioni presentavano valori inferiori a 120,00 euro pro capite. L'aumento della spesa da parte della Sicilia (99,18 euro pro capite) risulta essere il più consistente dopo quello della Lombardia che realizza un aumento di ben 274,55 euro pro capite.

Il periodo che va dal 2000 al 2009 ha visto un'evoluzione della spesa per la Gestione dei Rifiuti Urbani anche da un punto di vista qualitativo. Nel corso del decennio la quota di spesa ascrivibile ai SPL è andata aumentando, in particolare a partire nel periodo 2003-2006, coincidente con l'istituzione e l'ingresso a regime degli ATO di cui accennato in precedenza, fino a superare la quota attribuibile al settore locale nel 2005

(cfr. Figura 9.2). Tale tendenza al decentramento nel settore appare ben più consistente di quanto visto in precedenza riguardo al Servizio Idrico Integrato (cfr. Capitolo 5). Difatti, al 2009, la quota di spesa dei SPL equivale al 57,1 per cento mentre al 2000 si attestava appena al 20,5 per cento. Il valore dell'indice di decentramento è molto inferiore rispetto a quello del Nord (76,0 per cento), ma non distante da quello del Centro (62,9 per cento).

**Figura 9.2 - Indicatori di decentramento di funzioni per la Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; valori percentuali)<sup>40</sup>**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

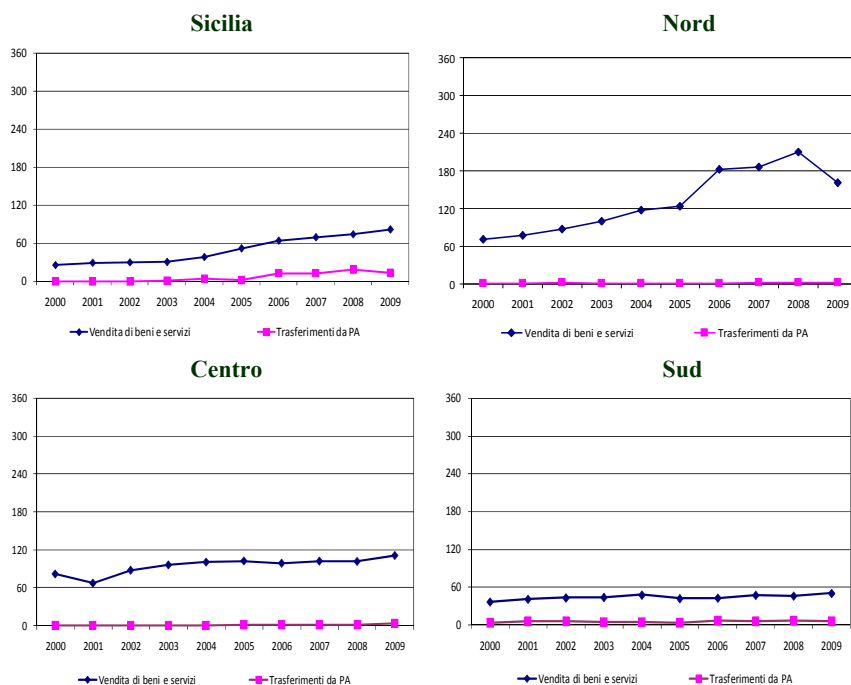
Sempre limitatamente alla GRU, l'attuazione del decentramento in Sicilia appare più avanzata, rispetto a quanto si registra nel resto del Sud, dove la quota di spesa dei SPL ammonta al 36,6 per cento e indica una gestione in economia del servizio, da parte delle Amministrazioni Comunali, tuttora più rilevante.

La Figura 9.3 mostra l'andamento delle forme di finanziamento dei SPL operanti nella Gestione dei Rifiuti Urbani. In Sicilia, nonostante a

<sup>40</sup> Cfr. nota Figura 5.2.

tutt'oggi una percentuale non indifferente delle entrate derivi dai trasferimenti, è da notare che l'entrata a regime degli ATO ha fatto sì che, soprattutto a partire dal 2004, gli introiti derivanti dalle attività proprie dei SPL hanno evidenziato una costante crescita, che ha portato i ricavi degli enti a 81,91 euro pro capite nel 2009, contro i 25,60 del 2000. Tale importo è ancora nettamente inferiore al Centro-Nord, mentre, in conseguenza del ritardo nel processo di decentramento sopra accennato, il Sud presenta a tutt'oggi un valore inferiore a quello della Sicilia, e pari a 49,93 euro pro capite.

**Figura 9.3 - SPL - Evoluzione della Vendita di beni e servizi e dei Trasferimenti dalla PA nella Gestione dei Rifiuti Urbani (anni 2000-2009; euro pro capite costanti 2000)<sup>41</sup>**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Dall'analisi di questi indicatori, la situazione della Sicilia appare quindi in ritardo rispetto al Centro-Nord, ma comunque in linea, se non in fase più avanzata, rispetto alle altre regioni del Sud, con valori riscontrati sia dal punto di vista del livello di spesa, sia per quanto riguarda l'andamento del

<sup>41</sup> Cfr. nota Figura 5.3.

processo di decentramento delle funzioni e l'autonomia finanziaria dei gestori.

Le condizioni strutturali in cui si espleta il servizio sono invece da analizzare nella Regione, utilizzando la Banca dati ISPRA e in particolare ponendo l'attenzione sugli Obiettivi di Servizio. Questi rappresentano, all'interno del QSN 2007-2013, uno strumento che ambisce, nelle regioni del Sud, al miglioramento dei servizi ritenuti essenziali per i cittadini e per le imprese, i cui livelli presentano ampi divari rispetto al resto d'Italia. Gli indicatori individuati per gli Obiettivi di Servizio nella Gestione dei Rifiuti Urbani sono riportati nella Figura 9.4 e vengono di seguito definiti:

- rifiuti urbani smaltiti in discarica: kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante all'anno (indicatore S.07);
- raccolta differenziata dei rifiuti urbani: percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti (indicatore S.08);
- quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di *compost* di qualità: quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost *ex* D.Lgs.217/2006 (indicatore S.09).

Per quanto riguarda il primo di tali obiettivi (S.07), il valore fissato come *target* al 2013 è pari a 230 kg per abitante ed è inoltre previsto che alla stessa data la percentuale di rifiuti urbani smaltiti in discarica non superi il 50 per cento. La Sicilia presenta al 2008 un valore pari a 467,9 kg pro capite, il più alto tra le regioni del Sud, che presentano un valore medio pari a 381,1, e registra una riduzione rispetto al valore base del 2005 di appena il 4 per cento. La percentuale di rifiuti urbani tuttora smaltiti in discarica è pari all'88,9 per cento, un valore inferiore soltanto a quello del Molise e in grave ritardo rispetto al Sud (76,8 per cento).

Tralasciando, al momento, l'obiettivo S.08 di cui si tratterà più avanti, l'indicatore S.09 è quello che al 2008 ha conseguito un incremento più significativo rispetto al valore base del 2005, passando dall'1,4 per cento di partenza al 6,4 per cento del 2008, un valore pur sempre inferiore a quello del Sud (9,2 per cento), ma per il quale il *gap* appare colmabile, se negli anni a venire sarà confermata la tendenza. Considerando, poi, che tale risultato è stato raggiunto utilizzando in gran parte l'impiantistica privata e il solo impianto di compostaggio pubblico di Grammichele (22 mila t/anno) e rilevato che ad oggi risultano attivi altri cinque impianti, tutti realizzati con fondi provenienti dal POR Sicilia 2000-2006 (Sciacca, Enna, Bisacchino, Castelbuono e Castelvetro), senza considerare quello

in costruzione di Gela), vi sono buone ragioni per stimare come raggiungibile il *target* fissato al 20 per cento nel 2013.

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

		Sicilia	Sud	Centro-Nord	Italia
Rifiuti urbani prodotti procapite (kg per abitante)		527	496	568	543
Rifiuti urbani trattati in impianti (tonnellate)	Compostaggio	62.652	325.639	2.327.323	2.652.962
	Trattamento Meccanico Biologico	78.053	2.750.101	5.642.320	8.392.421
	Incenerimento	11.160	432.327	3.704.709	4.137.036
	Discarica	2.355.339	7.862.183	9.254.840	17.117.023
Indicatori Obiettivi di Servizio	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg per abitante)	467,9	381,1	237,4	287,4
	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (%)	88,9	76,8	41,8	53,0
	Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (%)	6,7	14,7	38,0	30,6
	Frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale (%)	6,4	9,2	42,6	30,7

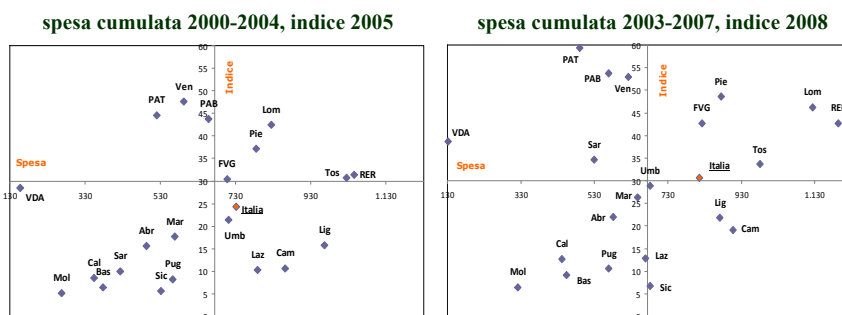
Fonte: ISPRA

Analogamente al metodo espositivo che abbiamo utilizzato per il Servizio Idrico Integrato, un indicatore su cui riteniamo occorra focalizzare l'attenzione è quello relativo alla percentuale di rifiuti urbani oggetto di Raccolta Differenziata (RD). In particolare, appare interessante scoprire se e in che misura il valore di questo indicatore possa essere influenzato dalla spesa effettuata dal SPA nel settore. I grafici nella Figura 9.5 mostrano in ordinata il valore dell'indicatore al 2005 e al 2008, mentre i valori in ascissa corrispondono al volume complessivo della spesa corrente nei quinquenni immediatamente precedenti, che riguardano quindi gli intervalli 2000-2004 e 2003-2007.

I dati suggeriscono una certa correlazione tra le due grandezze. Osservando attentamente il grafico relativo alla prima metà del decennio, si può infatti notare che gran parte delle regioni del Sud si posizionano nel quadrante in basso a sinistra, evidenziando che, al 2005, i livelli di spesa inferiori alla media nel quinquennio precedente, hanno determinato più modeste *performance*. Il confronto con i valori del periodo successivo mostra, invece, un miglioramento che è sintetizzato a livello nazionale dalla percentuale di raccolta differenziata passata dal 24,2 per cento del 2005 al 30,6 del 2008. Il Veneto e le Province Autonome di Trento e Bolzano, durante questo arco temporale hanno superato la soglia del 50 per cento, mentre altre, come il Piemonte, l'Emilia-Romagna e la

Lombardia presentano percentuali comunque superiori al 40 per cento. Il più notevole balzo in avanti è stato fatto registrare dalla Sardegna con un aumento pari a ben 24,8 punti percentuali.

**Figura 9.5 - Relazione tra la spesa corrente per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani<sup>42</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Per quanto riguarda la spesa pro capite, l'Emilia-Romagna e la Lombardia, che come abbiamo visto presentano buone *performance* al 2008, appaiono non a caso come le regioni con i valori più alti (oltre i 1000 euro) di spesa pro capite nel quinquennio 2003-2007. Tra i due periodi considerati la maggior parte delle regioni del Sud ha fatto registrare un notevole aumento della spesa corrente. Questo sembra aver portato buoni risultati anche nella percentuale di RD per quanto riguarda, oltre alla Sardegna, l'Abruzzo (dove la spesa corrente è cresciuta del +18 per cento, mentre l'indice è migliorato di 6,3 punti percentuali), mentre in altri casi la correlazione diretta tra le due grandezze sembra meno evidente.

Proprio la Sicilia fa parte di questa categoria. Al 2005 il valore dell'indicatore nella Regione era pari al 5,7 per cento, il valore più basso con l'esclusione del Molise, mentre la spesa corrente nel quinquennio precedente era pari a 531,01 euro pro capite. Nel periodo 2003-2007, la spesa corrente ha fatto registrare in Sicilia un incremento consistente<sup>43</sup> e pari al 28,5 per cento, portando il valore a 682,26 euro pro capite, in conseguenza principalmente della piena attivazione delle società di gestione degli ATO. Tale aumento non sembra però aver avuto come conseguenza un pari aumento della percentuale di rifiuti oggetto di

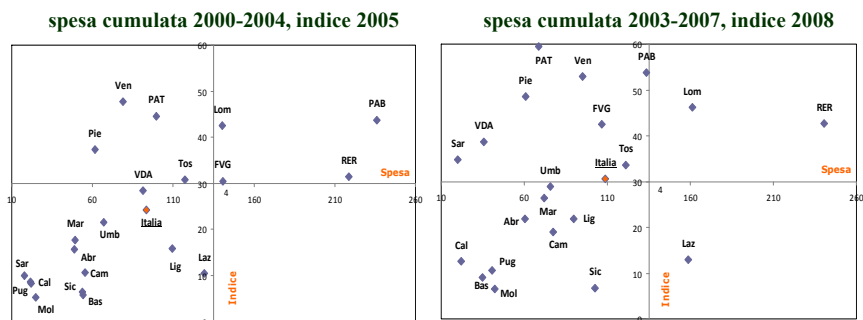
<sup>42</sup> Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani (percentuale).

<sup>43</sup> Cfr. Capitolo 8 con riferimento all'avvio degli ATO e all'incremento dei costi di gestione.

raccolta differenziata, dato che al 2008 la Sicilia fa registrare solo un lieve aumento (+1 punto percentuale), che porta l'indicatore al 6,7 per cento, manifestando ancora il valore più basso dopo il Molise e ben lontano dal *target* del 40 per cento fissato per il 2013.

Passando ad analizzare la relazione tra l'indicatore prescelto e la spesa in conto capitale pro capite (cfr. Figura 9.6), si nota che le regioni nelle quali la spesa risulta maggiore, sono più o meno le stesse che presentano alti livelli di spesa corrente, come accade, in particolare per l'Emilia Romagna e la Lombardia. Inoltre, tutte le regioni con un indicatore superiore al 40 per cento hanno presentato, nel periodo 2000-04, nel periodo 2003-2007 o in entrambi, livelli di spesa in conto capitale superiore alla media nazionale, con la sola eccezione del Piemonte.

**Figura 9.6 - Relazione tra la spesa in conto capitale per la Gestione dei Rifiuti Urbani e la Raccolta differenziata dei rifiuti urbani<sup>44</sup> (euro pro capite costanti 2000 e valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le regioni che, tra i due periodi, appaiono aver incrementato più delle altre la spesa per investimenti sono la Puglia, il Molise e la Sicilia, anche se questo non sembra ancora aver sortito effetti sulla percentuale di raccolta differenziata, visti i modesti miglioramenti dell'indicatore relativo che, come visto in precedenza, fa registrare nelle tre regioni aumenti compresi tra uno e tre punti percentuali dal 2005 al 2008. In particolare, la Sicilia, che ha visto progressivamente aumentare la spesa in conto capitale pro capite soprattutto a partire dal 2003, in larga parte a opera dei SPL, mostra uno spostamento solo orizzontale della sua posizione fra i due grafici.

Volendo focalizzare i motivi di tali carenze nella gestione della RD, occorre accennare a criticità incontrate durante gli ultimi anni, tra i quali il ritardo nel passaggio, previsto dalla L.R.9/2010, dalle 27 Autorità

<sup>44</sup> Cfr. nota Figura 9.5.



d'Ambito alle 10 Società consortili denominate SRR (Società per la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti), che ha provocato un rallentamento della pianificazione nelle Autorità d'Ambito. In particolare lo scollamento tra ATO ed Enti locali ha generato difficoltà finanziarie per gli ATO stessi e di conseguenza ha ostacolato non poco la realizzazione degli interventi, in particolare riguardo agli obiettivi di RD. Ciononostante sono state intraprese azioni al fine di accelerare la riduzione del *gap* con le altre regioni. Ad esempio, si registra la messa in esercizio degli impianti di "Selezione e Valorizzazione" di Messina (ATO ME3), Grammichele (ATO CT5), Palermo (ATO PA3) e di Gagliano Castelferrato (ATO EN1), realizzati con i fondi del POR Sicilia 2000-2006, che possono contribuire in maniera determinate a far crescere la percentuale di RD, soprattutto nelle aree metropolitane.

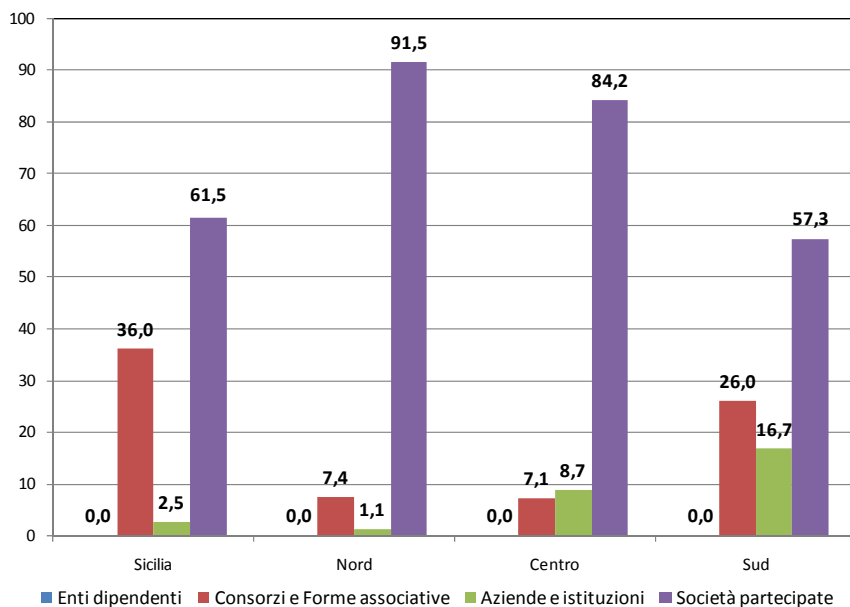
Esistono inoltre segnali positivi che provengono da alcune province. L'ATO Trapani 1, che è composto da 13 Comuni della Provincia omonima, ha avviato nell'autunno del 2009 il servizio di RD tramite il sistema della raccolta porta a porta, con l'obiettivo di raggiungere le seguenti percentuali di raccolta differenziata: il 30 per cento entro il 2010 e il 35 per cento a partire dal 2011 sull'intera raccolta di rifiuti dell'ATO. Questa prima fase, che ha coinvolto i comuni medi e piccoli<sup>45</sup> dell'ambito, ha fatto raggiungere nel 2010 una media del 40 per cento di RD con i picchi positivi dei comuni di Calatafimi-Segesta (67 per cento) e Alcamo con (50 per cento). A partire da febbraio 2010, è stato inoltre avviato il progetto pilota per la RD "Palermo Differenzia" che, in questa prima fase, investe una parte della città con un numero di residenti pari a circa 130 mila abitanti, ossia il 25 per cento della popolazione del capoluogo regionale.

Tornando sui dati di spesa, la Figura 9.7 mostra la composizione per categoria di enti della spesa media per la Gestione dei Rifiuti Urbani nel periodo 2000-2009, dalla quale si evince che in Sicilia il 97,5 per cento della spesa affrisce ai consorzi (36,0 per cento) e alle società partecipate (61,5 per cento). Rispetto al Sud risalta la ridotta percentuale della spesa delle aziende in Sicilia (2,5 per cento) e, di contro, la maggiore quota di spesa imputabile ai consorzi (26,0 per cento nel Sud), nonché la quota maggiore, seppur di poco, delle società. I livelli di societizzazione del Centro-Nord, con valori oltre l'84 per cento, sono di gran lunga superiori.

---

45 Comuni dell'ATO TP1 in cui è stata già attivata la raccolta differenziata: Alcamo, Buseto, Palizzolo, Calatafimi-Segesta, Castellammare del Golfo, Custonaci, Erice, Favignana, Marsala, Paceco, S. Vito Lo Capo e Valderice.

**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

Nell'arco del decennio, la riforma e l'entrata a regime degli ATO ha radicalmente mutato la composizione dei SPL operanti nel settore. Come si vede dalla Figura 9.8 il numero totale dei soggetti è passato da 7 a 36, tutti riconducibili alle categorie dei consorzi e delle società partecipate, con l'eccezione dell'Amiu di Vittoria, unica azienda speciale operante nella Regione.

**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 regionale	ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)				12	22	23	24	24	24	24
Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	Aziende speciali e municipalizzate	1	1	1	1	1	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	5	5	6	8	9	10	10	10	10	10
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Totale complessivo</b>			<b>7</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>22</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>36</b>

*Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali*

## 10. I principali gestori del servizio nella Regione

Fra gli enti che gestiscono in Sicilia il servizio rifiuti sono stati selezionati per la presente monografia: Gesa AG 2, ATO ME 3, Simeto Ambiente, AMIA e Messinambiente. Le prime tre sono società di gestione degli ATO, mentre le ultime due sono *ex* aziende municipalizzate responsabili della Gestione dei Rifiuti Urbani nelle città di Palermo e Messina. Volendo rappresentare queste gestioni in termini finanziari complessivi per gli anni 2000-2009, è stata riportata in Figura 10.1 la spesa totale dei 5 enti. Essa mostra un'alta variabilità, sia in termini assoluti sia in termini percentuali, rispetto al totale della gestione rifiuti in Sicilia, attestandosi nel 2009 al 44,5 per cento della spesa dell'intero settore.

Il valore complessivo della spesa dei cinque gestori si è, in particolare, impennato a partire dal biennio 2004-2005, quando sono diventati operativi gli ATO rifiuti; dal 2006 la spesa totale si è mantenuta sempre al di sopra di 50,00 euro pro capite.

D'altra parte, l'incidenza percentuale della spesa di questi enti ha avuto un andamento discendente, dal momento che fino al 2003 risultava prevalere la gestione comunale in economia e le due municipalizzate qui considerate coprivano quasi per intero il totale regionale. A partire dal biennio 2004-2005, con l'estendersi delle gestioni ATO, la loro quota è invece diminuita e nel triennio 2007-2009 l'incidenza percentuale della spesa di questi enti si è mantenuta su valori inferiori al 50 per cento .

**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
Gesa AG2 SpA					0,28	4,06	6,59	3,98	9,88	9,63
Amia - Azienda municipalizzata di igiene ambientale	13,30	15,03	20,03	15,43	16,65	24,01	24,70	23,70	25,19	27,38
ATO ME 3 SpA				0,08	0,24	5,33	6,79	8,60	6,47	7,28
Simeto Ambiente SpA					13,96	8,18	9,60	11,45	11,68	6,40
Messinambiente SpA	5,59	5,77	5,94	5,10	6,23	5,05	5,25	5,40	5,30	5,29
<b>Totale</b>	<b>18,89</b>	<b>20,80</b>	<b>25,97</b>	<b>20,61</b>	<b>37,36</b>	<b>46,63</b>	<b>52,93</b>	<b>53,13</b>	<b>58,51</b>	<b>55,98</b>
<b>Percentuale sul totale Gestione dei Rifiuti Urbani</b>	<b>89,4%</b>	<b>90,1%</b>	<b>91,7%</b>	<b>82,1%</b>	<b>69,2%</b>	<b>57,0%</b>	<b>52,3%</b>	<b>45,8%</b>	<b>47,8%</b>	<b>44,5%</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'Amia SpA è una società pubblica interamente partecipata dal comune di Palermo, nel cui territorio svolge l'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti e gli altri servizi di igiene ambientale. L'azienda nasce nel 1968 come Amnu (Azienda Municipalizzata Nettezza Urbana). Nel 1985 la denominazione viene modificata in Amiu (Azienda Municipalizzata Igiene Ambientale), nel 1999 l'ente è trasformato in azienda speciale e nel 2001 in Società per Azioni. Come tale svolge l'attività di Gestione dei Rifiuti Urbani e speciali e di monitoraggio ambientale nelle otto

circoscrizioni del Comune di Palermo, coprendo una superficie di 159 km<sup>2</sup> e una popolazione di circa 700 mila abitanti, all'interno dell'ATO Palermo 3, che comprende anche il territorio dell'isola di Ustica. Per questo motivo "Palermo Ambiente", che è la società di gestione dell'ATO Palermo 3, controlla le attività svolte dall'Amia nel territorio del capoluogo. Per le proprie attività, la società si avvale di tre autoparchi e di 9 sedi operative, a supporto anche di "Amia Essemme", che è affidataria del servizio di spazzamento manuale e di attività collaterali. Gestisce inoltre, in una sede collinare decentrata (contrada Bellolampo), una discarica di circa 600 mila mq, che serve la città di Palermo e diversi comuni della provincia.

L'Amia nel 2003 ha ottenuto la certificazione di qualità secondo le norme UNI EN ISO 9001:2000, mentre nel 2004 ha acquisito la certificazione ambientale per la discarica in gestione a norma UNI EN ISO 14001:2004. L'azienda, che attualmente presenta un organico di quasi 1700 dipendenti, strutturati secondo una articolazione organizzativa di 10 dipartimenti, ha nel tempo ampliato la sua sfera territoriale di operatività oltre il territorio del comune di Palermo. Nel 2005 ha infatti ottenuto l'aggiudicazione definitiva dell'appalto per l'affidamento dei servizi della gestione dei rifiuti nell'ATO Messina 4, che raccoglie 32 comuni della provincia omonima e copre un bacino di utenza di oltre 75 mila abitanti. L'affidamento, di durata quinquennale per un importo complessivo di 40 milioni di euro, ha avuto come oggetto, oltre alla gestione dei rifiuti, anche altri servizi secondari come la pulizia e il lavaggio delle strade.

Il provvedimento di aggiudicazione di questo appalto è stato, però, oggetto di ricorso al giudice amministrativo da parte della concorrente "Messina Ambiente", dando luogo a una lunga controversia che si è conclusa con una pronuncia del CGA di annullamento del provvedimento di aggiudicazione, per cui il servizio di gestione dei rifiuti nell'ATO Messina 4 è stato affidato alla predetta società concorrente. Nelle more, vista la necessità di garantire la continuità del servizio e visto che "Messina Ambiente" ha ritardato nell'assumere la gestione, l'Amia ha continuato a prestarlo, anche se non ha ricevuto da parte dell'ATO Messina 4 il pagamento per le sue prestazioni. Tutto ciò ha comportato un contenzioso tra Amia e ATO Messina 4, che tuttora è ancora in corso. Inoltre, l'ente ha ottenuto sempre nel 2005 l'aggiudicazione definitiva del servizio di gestione dei rifiuti nell'ATO Palermo 4, ambito territoriale a est della città di Palermo che racchiude una popolazione di più di 179 mila abitanti distribuita fra 22 Comuni.

Negli ultimi anni la società ha attraversato una fase di crisi finanziaria sia a causa dei mancati pagamenti da parte degli ATO Messina 4 e Palermo 4

per i servizi prestati, sia per i ritardi dei pagamenti da parte dei comuni di altri ambiti territoriali che conferiscono i rifiuti nella discarica in gestione. Questa crisi finanziaria è sfociata nel gennaio del 2010 nella dichiarazione da parte del tribunale di Palermo del suo stato di insolvenza, mentre dall'aprile del 2010 è stata avviata la fase preliminare di ammissione all'amministrazione straordinaria, che ha dato luogo a una procedura concorsuale conservativa, che si distingue dalle finalità liquidative del fallimento. Durante questa fase preliminare, che ha avuto l'obiettivo di verificare la sussistenza delle concrete possibilità di recupero economico per l'azienda, la gestione è stata condotta da tre commissari giudiziali. Essa si è conclusa nel luglio del 2010 quando il Tribunale di Palermo, con decreto motivato, ha dichiarato aperta la procedura dell'amministrazione straordinaria. In seguito a ciò il Ministero dello Sviluppo Economico, nell'agosto 2010, ha nominato un commissario con il compito di avviare un programma di ristrutturazione e di risanamento che non potrà superare la durata di due anni.

Come accennato nel capitolo precedente, nell'ambito della riorganizzazione della Gestione dei Rifiuti Urbani, nel febbraio del 2010 è stata avviata per tappe la Raccolta Differenziata nella città di Palermo, che attualmente coinvolge soltanto una parte del territorio comunale, interessando 130 mila abitanti. Secondo le previsioni dell'azienda, ciò dovrebbe permettere di raggiungere percentuali di raccolta differenziata pari al 12 per cento entro il 2011.

L'andamento della spesa dell'Amia nel periodo 2000-2009 ha subito un notevole aumento a partire dal 2005 quando è passata da 17 a 27 euro pro capite in concomitanza delle due aggiudicazioni sopra descritte. A partire dal 2005 l'andamento della spesa è stato pressoché costante con un leggero aumento nel 2009.

Messinambiente è una società mista costituita nel 1998, con una partecipazione del Comune di Messina nel capitale sociale del 51 per cento, mentre la società Comes Scarl. deteneva il restante 49 per cento. Successivamente aderivano anche i comuni di Tremestieri Etneo e di Taormina, acquistando quote minime (0,74 per cento il primo comune e 0,25 per cento il secondo comune).

Alla nuova società il Comune di Messina ha affidato, fino al 2010, la gestione del servizio rifiuti, mediante una convenzione. In seguito alla costituzione dell'ATO ME 3, nel 2002, tutte le convenzioni stipulate tra il Comune di Messina e Messinambiente SpA, venivano cedute alla nuova società di gestione dell'ATO. Nel 2006 la Comes Scarl cedeva le proprie quote del capitale sociale di Messinambiente al comune di Messina che così diveniva titolare per il 99,01 per cento. Successivamente l'assemblea

straordinaria della società, con deliberazione del 21 aprile 2008, ne prorogava la durata fino al 31 dicembre 2025. Dal 2010, scaduta la convenzione con l'ATO, la società opera in regime di *prorogatio* in attesa dei provvedimenti attuativi della L.R.9/2010, circa l'istituzione dei nuovi enti gestori.

La Gesa AG 2 SpA è una società a capitale interamente pubblico, costituita nel dicembre 2002 tra la Provincia Regionale di Agrigento e 19 Comuni<sup>46</sup> localizzati nella zona centrale della provincia costituenti l'ATO Agrigento 2. La popolazione residente nell'area è di circa 196.923 abitanti e la superficie territoriale complessiva è di 1.110 km<sup>2</sup>. La Gesa AG 2 è stata costituita per esercitare le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo della Gestione dei Rifiuti Urbani, con specifica attenzione ai temi dell'igiene urbana e della Raccolta Differenziata. Alla società, quindi, ai sensi del D.Lgs.22/1997, è demandata la Gestione dei Rifiuti Urbani dell'ATO Agrigento 2.

L'ente è diventato pienamente operativo nel 2005 quando tutti i comuni dell'ATO hanno completato il processo di trasferimento delle competenze per la gestione dei rifiuti alla società. L'attività si è intensificata nel biennio 2008-2009 quando la spesa in euro pro capite è passata da 4 a 10 euro. Attualmente, in seguito alla riforma degli ATO rifiuti delineata dalla L.R.9/2010, la Gesa AG 2 è in liquidazione.

L'ATO Messina 3 è una società per azioni a capitale interamente pubblico che ha competenza esclusiva in materia di gestione integrata dei rifiuti e cura del verde pubblico sul territorio del Comune di Messina, il quale si estende per 211 km<sup>2</sup> e comprende una popolazione di più di 255 mila abitanti. Questa società, partecipata dal Comune e dalla Provincia di Messina, è stata costituita nel dicembre del 2002 ed è diventata pienamente operativa a partire dal 2005. L'ente ha affidato alla Messinambiente la raccolta dei rifiuti, mentre gestisce direttamente i servizi di cura del verde pubblico, di igiene e di Gestione dei Rifiuti Urbani.

Attualmente, in seguito alla riforma degli ATO rifiuti delineata dalla L.R.9/2010, l'ATO ME 3 è in liquidazione in attesa che siano istituite e diventino operative le nuove società regionali per la regolamentazione della GRU. Nelle more è scaturito un contenzioso amministrativo tra l'ATO Messina 3 e Messinambiente in merito al bando di gara emanato dal primo per l'affidamento esterno della Gestione dei Rifiuti Urbani già gestito da Messinambiente. Il contenzioso amministrativo si è concluso

---

<sup>46</sup> I Comuni che fanno parte dell'ATO sono: Agrigento, Aragona, Cammarata, Casteltermini, Castrofilippo, Comitini, Favara, Grotte, Joppolo Giancaxio, Lampedusa e Linosa, Montallegro, Porto Empedocle, Racalmuto, Raffadali, Realmonte, San Giovanni Gemini, Sant'Elisabetta, Sant'Angelo Muxaro, Siculiana.

perché nel frattempo la gara è andata deserta e il tribunale amministrativo, preso atto di ciò, ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso giurisdizionale.

La spesa dell'ATO ME 3 ha avuto un picco positivo nel 2007 quando ha raggiunto i 9,00 euro pro capite mentre nel biennio successivo si è attestata intorno ai 6,00 euro tornando ai livelli antecedenti il 2007.

Simeto Ambiente SpA è la società con capitale interamente pubblico che effettua la Gestione dei Rifiuti Urbani nell'ambito dell'ATO Catania 3, costituita nel dicembre del 2002 fra la Provincia di Catania e 18 Comuni della stessa Provincia<sup>47</sup>. La società non gestisce direttamente i servizi della GRU ma li ha affidati al consorzio di imprese private Simco. La spesa a essa imputata ha avuto nel periodo 2004-2009 un andamento piuttosto altalenante con due picchi negativi verificatisi nel 2005 e nel 2009. Attualmente la società è stata posta in liquidazione in seguito all'approvazione della Legge Regionale di riforma del settore rifiuti.

La Simeto Ambiente è stata la prima società di gestione di ATO rifiuti in Sicilia a decidere nel gennaio del 2004 il passaggio dalla TARSU (tassa) alla TIA (tariffa), affidando il relativo servizio a una associazione temporanea di imprese (Credito Siciliano, Rileo SpA e Tecnologia e Territorio Srl). Questa decisione ha comportato un aumento del carico fiscale sui cittadini, visto che nel calcolo della tariffa sono inclusi taluni costi del servizio che precedentemente nella TARSU non venivano imputati, finendo molti di essi per essere finanziati dalla fiscalità generale. Il repentino passaggio alla nuova tariffa e il conseguente aumento del carico fiscale ha spinto molti comuni dell'ATO CT 3 a non approvare la TIA, facendo sorgere diversi profili di illegittimità.

A causa di ciò molti cittadini e associazioni dei consumatori e degli utenti hanno presentato ricorso in commissione tributaria e al giudice amministrativo, i quali in diverse sentenze hanno evidenziato che per la TIA la preventiva approvazione da parte dei comuni costituisce un requisito essenziale di legittimità. Il contenzioso ha causato una grave crisi finanziaria nell'ente, visto che molti cittadini hanno deciso di non pagare nell'attesa che il contenzioso trovasse una soluzione definitiva.

---

<sup>47</sup> I Comuni che fanno parte dell'ATO sono: Adrano, Belpasso, Misterbianco, Camporotondo Etneo, Gravina di Catania, Tremestieri Etneo, Pedara, Nicolosi, Paternò, Biancavilla, San Gregorio di Catania, San Pietro Clarenza, Santa Maria di Licodia, San Giovanni La Punta, Motta Sant'Anastasia, Mascalucia, Sant'Agata Li Battiati, Ragalna.



## **11. Obiettivi di settore da raggiungere nella Regione**

Per illustrare la politica attuale di programmazione nel settore rifiuti della Regione, occorre fare riferimento all'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri. n. 3887 del 9 luglio 2010, recante "Immediati interventi per fronteggiare la situazione di emergenza determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Siciliana", che nomina il Presidente della Regione Commissario delegato per il superamento dell'attuale situazione di emergenza.

Il provvedimento dispone che il Commissario Delegato provveda, entro 60 giorni dalla data di pubblicazione, agli adeguamenti del Piano regionale di gestione dei rifiuti e a incrementare, in ciascun ambito provinciale la Raccolta Differenziata, almeno quella relativa a carta, plastica, vetro e metalli, al fine di conseguire, entro il 31 dicembre 2011, l'obiettivo del 35 per cento di raccolta differenziata, con almeno la metà questa destinata al riciclo. È previsto inoltre che il Commissario realizzi, in ciascun ambito provinciale, piazzole per lo stoccaggio delle frazioni raccolte separatamente, impianti per la selezione del multi materiale raccolto separatamente e per il trattamento dei rifiuti organici.

L'Ordinanza dispone che il Commissario delegato provveda all'adeguamento o alla realizzazione delle discariche necessarie per fronteggiare l'emergenza, nelle more dell'incremento della raccolta differenziata e della realizzazione e messa in esercizio degli impianti di recupero, nonché per assicurare lo smaltimento degli scarti di ultima istanza. Dalla Regione sono state quindi avviate le verifiche necessarie a monitorare lo stato attuale della gestione in Sicilia, evidenziando le seguenti criticità, su cui intervenire prioritariamente:

- difficoltà di monitoraggio e verifica della consistenza e condizione dell'impiantistica presente;
- gravi difficoltà finanziarie di gran parte degli ATO dovute all'aumento dei costi del servizio, alla riscossione parziale della tariffa, nonché agli oneri del personale, sovradimensionato rispetto alle esigenze;
- livelli di raccolta differenziata molto bassi;
- ridotte capacità delle discariche autorizzate in alcune province e significativi problemi riguardanti la realizzazione di alcune discariche autorizzate;
- ritardi nella realizzazione di impianti di pretrattamento e trattamento finale.

Tali criticità hanno rappresentato dunque il punto di partenza della revisione del Piano di Gestione dei Rifiuti Solidi Urbani, redatto dal

Commissario Delegato e tuttora in fase di approvazione, che rappresenta al momento la linea programmatica della Regione.

La redazione dello stesso è stata fortemente influenzata dalla direttiva quadro 2008/98/CE del 18 novembre 2008, recepita dal D.Lgs.205/2010, che ha ridefinito la disciplina europea circa la produzione e la gestione dei rifiuti, con particolare riferimento ai Piani di Gestione (cfr. art. 28). Tale direttiva è caratterizzata dall'introduzione di una nuova "Gerarchia dei rifiuti" (cfr. art. 4), in cui la priorità è data alla prevenzione, seguita nell'ordine dalla preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio, dal recupero, mentre lo smaltimento risulta in coda alla scala gerarchica. Inoltre, in materia di gestione dei rifiuti in Sicilia, occorre necessariamente riferirsi anche a quanto normato dalla L.R. 8 aprile 2010 n. 9, che, recependo i principi e gli obiettivi della Direttiva in argomento, indica le modalità di redazione sia del Piano regionale di gestione dei rifiuti (cfr. art. 9) che dei Piani d'Ambito (cfr. art. 10).

Ovviamente buona parte della programmazione è dedicata al raggiungimento dell'obiettivo di servizio di cui si è trattato nel Capitolo 9. Ricordiamo brevemente che nel settore della gestione dei rifiuti gli indicatori utilizzati sono i seguenti:

- S.07 Rifiuti urbani smaltiti in discarica: kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante all'anno;
- S.08 Raccolta differenziata dei rifiuti urbani: percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti;
- S.09 quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost *ex* D.Lgs.217/06.

Ricordiamo anche che al 2008 la Sicilia presenta per l'indicatore S.07 un valore di 468 kg contro un *target* al 2013 di 230, un valore dell'indicatore S.08 pari a 6,7 contro un *target* di 40, mentre l'indicatore S.09 si attesta a 6,4 per un *target* al 2013 pari a 20, in un quadro complessivo che denota un forte ritardo. Il Piano prevede le linee d'azione secondo un articolazione in tre fasi.

La fase "emergenziale", con scadenza al dicembre 2012 e gestita direttamente dal Commissario, prevede una serie di interventi preliminari da effettuarsi nel breve periodo per garantire, innanzitutto, la possibilità di conferimento dei rifiuti in discarica, procedendo contemporaneamente con il graduale avvio del sistema integrato di gestione dei rifiuti. Il Piano indica come priorità l'individuazione e l'attuazione di interventi a breve termine relativamente ai grandi centri urbani (capoluoghi di provincia), in modo da intercettare una quantità cospicua di rifiuti prodotti, al fine di

raggiungere in tempi brevi gli obiettivi di Raccolta Differenziata. Il raggiungimento di tali obiettivi dipende anche dallo stato di realizzazione degli impianti, per cui risulterà più agevole in quelle province in cui l'impiantistica è già realizzata.

La fase emergenziale prevede quindi l'organizzazione della Raccolta Differenziata in modo da separare le frazioni secche immediatamente riciclabili e la frazione organica, mentre per la stabilizzazione dell'umido si procederà, nelle more della realizzazione degli impianti necessari, alla saturazione delle potenzialità degli impianti già realizzati. In sintesi le azioni previste per il superamento della fase di emergenza sono state articolate nei seguenti punti:

- avviare una ricognizione puntuale di campo sull'impiantistica esistente, sulle condizioni operative e sulle necessità di adeguamento funzionale;
- creare una banca dati unitaria dove confluiscono tutti i dati di interesse relativi alla gestione integrata dei rifiuti, con obbligo, da parte degli uffici interessati, di comunicare le informazioni relative alle proprie competenze;
- assicurare negli ambiti provinciali una capacità di conferimento in discarica di rifiuti per almeno tre anni (come previsto dalla L.R.9/2010);
- organizzare la Raccolta Differenziata sia su scala comunale, sia su scala d'ambito, secondo quanto previsto dall'art. 181 del D.Lgs.152/2006;
- promuovere e organizzare forme di raccolta e gestione di frazioni di rifiuti differenziati anche con l'intervento di soggetti privati;
- realizzare gli impianti di trattamento meccanico-biologico (TMB) presso tutte le discariche in esercizio e di prossima realizzazione (questa azione assume una particolare rilevanza anche nell'ottica della necessaria evoluzione delle attuali discariche in piattaforme integrate di trattamento dei rifiuti);
- realizzare gli impianti di compostaggio complementari ai suddetti impianti TMB al fine di garantire il totale trattamento dell'umido intercettato;
- pianificare e assicurare la collocazione di mercato delle frazioni di secco differenziate;
- avviare l'attività di Raccolta Differenziata, procedendo altresì a sanzioni nei confronti degli ambiti comunali o sovra comunali che non abbiano provveduto all'avvio della RD nonostante l'esistenza di impianti.

La fase “transitoria” (da gennaio 2013 a dicembre 2013) prevede un monitoraggio continuo sia dell’aggiornamento delle infrastrutture realizzate e/o in corso di realizzazione, sia dell’evoluzione delle attività di RD. Tale monitoraggio permetterà anche di avere un quadro costante delle capacità residue di conferimento delle discariche presenti sul territorio. Si dovranno, inoltre, attuare gli interventi strutturali e non strutturali per il raggiungimento del 45 per cento di RD entro il 2013, e avviare quelli necessari per il raggiungimento dell’obiettivo del 65 per cento entro il 2015, ovvero continuare ad attuare il potenziamento del sistema di piattaforme di selezione, sulla base delle massime capacità di trattamento richieste, qualora fosse necessario. Inoltre è previsto un impulso alla realizzazione, già avviata nella fase precedente, degli impianti di preselezione, biostabilizzazione e valorizzazione energetica.

La fase “a regime” (da gennaio 2014 a dicembre 2015) prevede la prosecuzione del monitoraggio avviato nella fase precedente e l’evoluzione delle attività di raccolta differenziata per il raggiungimento dell’obiettivo del 65 per cento. Si procederà inoltre al completamento e al collaudo degli eventuali impianti di valorizzazione energetica dei rifiuti.

Il Piano, che, come s’è detto, risulta tuttora in via di approvazione, presenta anche una stima dei costi previsti per la realizzazione degli interventi elencati. Il costo complessivo per gli impianti di preselezione meccanica e di biostabilizzazione, più quello per le discariche è valutato in 305 milioni di euro. Inoltre, è previsto di destinare circa un milione di euro annui ai progetti di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti, per un totale di 5 milioni. Tali risorse sono destinate alla definizione delle linee guida, alla verifica della fattibilità degli interventi e dell’applicazione degli stessi su scala regionale. Le azioni previste riguardano la prevenzione e la minimizzazione della frazione biodegradabile presente nei rifiuti urbani e la riduzione dei rifiuti da imballaggio e dei manufatti usa e getta.

Per raggiungere gli obiettivi di differenziazione è ritenuta necessaria la riorganizzazione del servizio di raccolta. Al fine di quantificare i costi della riorganizzazione è stato quindi preso a riferimento un costo indicativo per abitante pari a circa 30,00 euro. Si stima pertanto che a livello regionale le risorse da destinare alla riorganizzazione dei servizi di raccolta risultino pari a circa 150 milioni. Contestualmente, si rende indispensabile l’adeguamento delle strutture a servizio della raccolta stessa, quali in particolare i centri di raccolta per il conferimento diretto da parte dei cittadini di alcune tipologie di rifiuti urbani. Considerando un costo unitario medio di adeguamento dei 96 centri comunali di raccolta e

delle 247 isole ecologiche realizzate pari a circa 50 mila euro, le risorse necessarie sono quantificate in circa 17 milioni di euro .

Infine, per razionalizzare il sistema di trasporto dei rifiuti presso gli impianti di trattamento, si prevede la realizzazione di almeno 18 stazioni di trasferimento (circa 2 per provincia). Considerando un costo medio di realizzazione delle stazioni di trasferimento pari a circa 1 milione di euro, le risorse complessive risultano pari a circa 18 milioni. In sintesi le risorse necessarie stimate ammontano a 495,15 milioni di euro.



## **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 CPT<sup>48</sup>, 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

---

<sup>48</sup> 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](http://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 Allargato<sup>49</sup>**

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	
		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.

<sup>49</sup> 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 voci<sup>50</sup>, 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

---

<sup>50</sup> 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 Integrato<sup>51</sup>**

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%

<sup>51</sup> **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 Urbani<sup>52</sup>**

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 Nazionale<sup>53</sup> 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 erogata*<sup>54</sup> *sul totale dell'acqua immessa*<sup>55</sup>

<sup>52</sup>Cfr. nota 51.

<sup>53</sup> Per dettagli sul Programma Statistico Nazionale cfr. [www.sistan.it/psn/index.html](http://www.sistan.it/psn/index.html).

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> 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 comunale<sup>56</sup>) e la quota di popolazione equivalente servita da depurazione (*Abitanti equivalenti effettivi urbani, solo civili, serviti da impianti di depurazione con trattamento almeno secondario*<sup>57</sup> sugli abitanti equivalenti totali urbani<sup>58</sup> 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 Nazionale<sup>59</sup> ed i risultati sono diffusi annualmente nel Rapporto Rifiuti.

---

e/o derivazione, navi cisterna o autobotti, in uscita dalle vasche di alimentazione della rete di distribuzione.

<sup>56</sup> 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.)

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> Cfr. nota 53.

Nella Monografia si utilizzano, in particolare, alcuni indicatori sintetici per descrivere le principali caratteristiche del servizio erogato ai cittadini: la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica<sup>60</sup>, la quota di raccolta differenziata effettuata a livello regionale<sup>61</sup> e la frazione umida trattata in impianti di compostaggio<sup>62</sup>, 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.

---

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

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> 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)**

<b>Soggetti Pubblici Locali del Servizio Idrico Integrato</b>	
Ente Acquedotti Siciliani	Società Gestione Acque Siracusa SpA
Consorzio ATO Agrigento	Sogip Srl
Consorzio ATO Caltanissetta	Voltano SpA
Consorzio ATO Catania Acque	ACoSEt SpA
AMAM Azienda Meridionale Acque Messina	GIA Gestione Integrata Acque SpA
AMA SpA	Servizi Idrici Etnei SpA
AMAP	IAS Industria Acqua Siracusana SpA
ASEN Azienda Speciale Ennese	Modica Rete Servizi Srl
Sidra SpA	

<b>Soggetti Pubblici Locali della Gestione dei Rifiuti Urbani</b>	
Aciambiente SpA	Servizi Comunali Integrati RSU SpA
Società Mista per la Gestione del Servizio di Igiene Ambientale in Priolo Gargallo SpA	Simeto Ambiente SpA
Alto Belice Ambiente SpA	Sogeir AG 1 SpA
ATO Ambiente CL1 SpA	Società Mista per la Gestione del Servizio di Igiene Ambientale in Melilli SpA
ATO Ambiete CL2 SpA	Alte Madonie Ambiente SpA
ATO ME 1 SpA	Eolie per l'Ambiente Srl
ATO ME 2 SpA	Amia Azienda municipalizzata di igiene ambientale
ATO ME 3 SpA	Amiu Azienda Speciale del Comune di Vittoria
ATO ME 4 SpA	Dedalo Ambiente AG 3 SpA
ATO Ragusa Ambiente SpA	Etnambiente Srl
ATO SR 2 SpA	Ibleambiente Srl in liquidazione
Belice Ambiente SpA	Messinambiente SpA
COINRES Consorzio Intercomunale Rifiuti Energia Servizi	Mosema Mongibello Servizi Mascalucia SpA
Ecologia e Ambiente SpA	Terrasini Servizi SpA
Ennaeuno SpA	Tirrenoambiente SpA
Gesa AG 2 SpA	Palermo Ambiente SpA
Joniambiente SpA	Catania Ambiente SpA
Kalat Ambiente SpA	Terra dei Fenici SpA

### **a.11 Uso dei dati nella monografia**

I dati dei Conti Pubblici Territoriali utilizzati in questa monografia sono consolidati<sup>63</sup> rispetto all'universo del Settore Pubblico Allargato e

<sup>63</sup> 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.

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 Servizio<sup>64</sup>, rivolto alle otto regioni del Mezzogiorno. Si tratta di un sistema di incentivazione che condiziona l'erogazione di risorse pubbliche del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, al raggiungimento, al 2013, di *target* quantificati *ex-ante*, uguali per tutti i territori e pari, in particolare al 75 per cento per l'acqua non dispersa, al 70 per cento per la depurazione avanzata, ad un massimo di 230 kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante, al 40 per cento di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e al 20 per cento di frazione umida trattata in impianti di compostaggio.

---

<sup>64</sup> Cfr. [www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio).