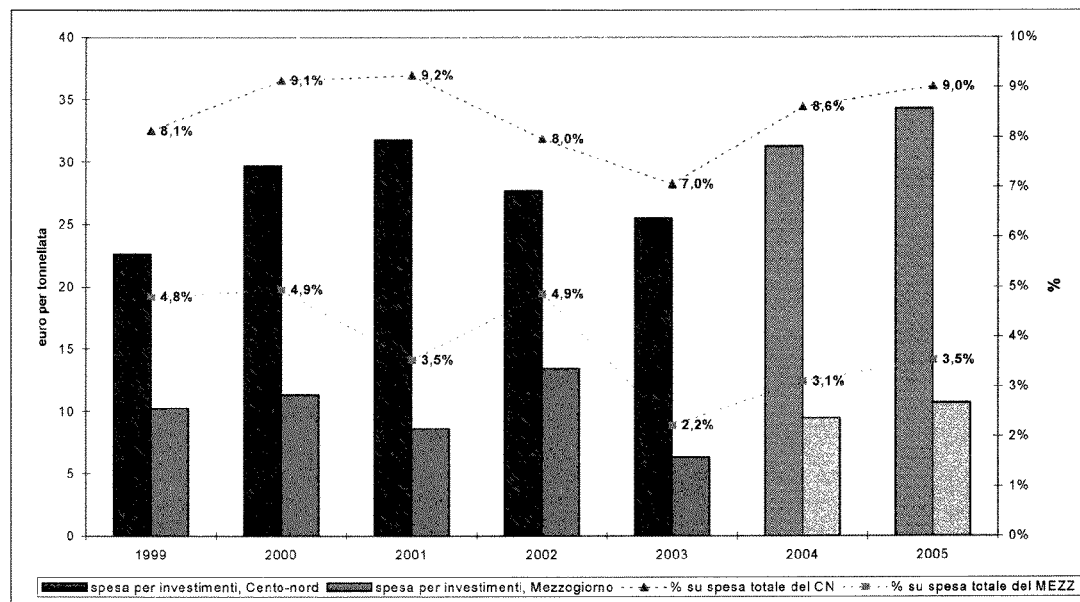


Figura II.21 – SPESA PER INVESTIMENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER RIFIUTO URBANO PRODOTTO, 1999- 2005 (euro per tonnellata)



Le spese per investimenti sono composte dai pagamenti effettuati del settore pubblico allargato per beni mobili e immobili, sono quindi escluse le spese per concessioni di credito e partecipazioni. Data la non disponibilità dei dati provenienti dalla banca dati Asia dell'Istat, per gli anni 2004 e 2005, questi valori sono posti uguali ai corrispondenti dell'anno 2003.

Fonte: elaborazioni Uval-DPS su banca dati Conti Pubblici Territoriali e banca dati Asia-AMMI dell'Istat

Indicatori di gestione
e obiettivi di servizio
per il Mezzogiorno

L'inadeguata dotazione infrastrutturale e il perdurare di ritardi nelle scelte di programmazione e gestione dell'intero ciclo integrato del rifiuto nel Sud comportano conseguenze negative nella qualità del servizio offerto ai cittadini.

La politica regionale di sviluppo per il 2007-2013 affronta il tema della gestione dei rifiuti urbani assegnando centralità all'obiettivo di migliorare il benessere dei cittadini e di creare un contesto più favorevole all'insediamento delle imprese di produzione e servizi. A questo fine, nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 per le regioni del Mezzogiorno sono stati introdotti obiettivi di servizio, quantificati e misurabili, sui quali mobilitare il processo politico di decisione. Per rafforzare la mobilitazione e l'assunzione di responsabilità, dei livelli di governo competenti, è stato introdotto un meccanismo di incentivazione finanziaria collegato al raggiungimento dei target fissati al 2013 (cfr. capitolo V.2.1.2.).

In coerenza con gli obiettivi comunitari e nazionali di ridurre la produzione di rifiuti, rafforzare il riutilizzo, il riciclo e l'uso di materiali alternativi innocui per l'ambiente, e tenuto conto della disponibilità di informazione statistica e della suddivisione di competenze e responsabilità dei soggetti coinvolti, sono stati selezionati tre indicatori:

- 1) la riduzione del conferimento del rifiuto urbano in discarica, misurata con la quantità procapite annua di rifiuto urbano smaltito in discarica;
- 2) l'aumento della raccolta differenziata, misurata con la quota percentuale di raccolta differenziata di rifiuti urbani sul totale dei rifiuti urbani prodotti;
- 3) l'aumento della produzione di compost proveniente dalla raccolta differenziata, misurato dalla quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale⁶⁷.

Rifiuti urbani
smaltiti in discarica

La legislazione corrente, europea e nazionale, prevede che lo smaltimento in discarica assuma una funzione residuale rispetto al ciclo di gestione dei rifiuti; dalle norme in vigore deriva che il conferimento in discarica può riguardare solo i rifiuti non recuperabili, inerti e/o pretrattati non suscettibili di ulteriore valorizzazione⁶⁸. Sebbene negli ultimi anni in Italia si sia ridotta la quantità di rifiuto urbano smaltito in discarica - da circa 338 kg per abitante nel 2002 a 310 kg per abitante nel 2005 - anche a fronte di un continuo aumento del rifiuto prodotto, il ricorso a questa modalità di smaltimento del rifiuto urbano è ancora superiore alla media europea⁶⁹. Nelle regioni del Sud la riduzione delle quantità smaltite in discarica dal 2002 al 2005 è piuttosto contenuta e si attesta a 395 kg per abitante, considerando anche che la quota di rifiuti provenienti dagli impianti di trattamento meccanico biologico della Campania, che in mancanza di disponibilità di impianti per il recupero è annualmente stoccata, ha un alto rischio di smaltimento in discarica⁷⁰.

Nelle regioni meridionali ancora nel 2005, la discarica resta la modalità di smaltimento assolutamente prevalente. Tra le regioni del Centro-Nord soltanto Lazio e Liguria fanno un più elevato ricorso alla discarica, con percentuali analoghe, rispetto al rifiuto totale prodotto, a quelle delle regioni meridionali.

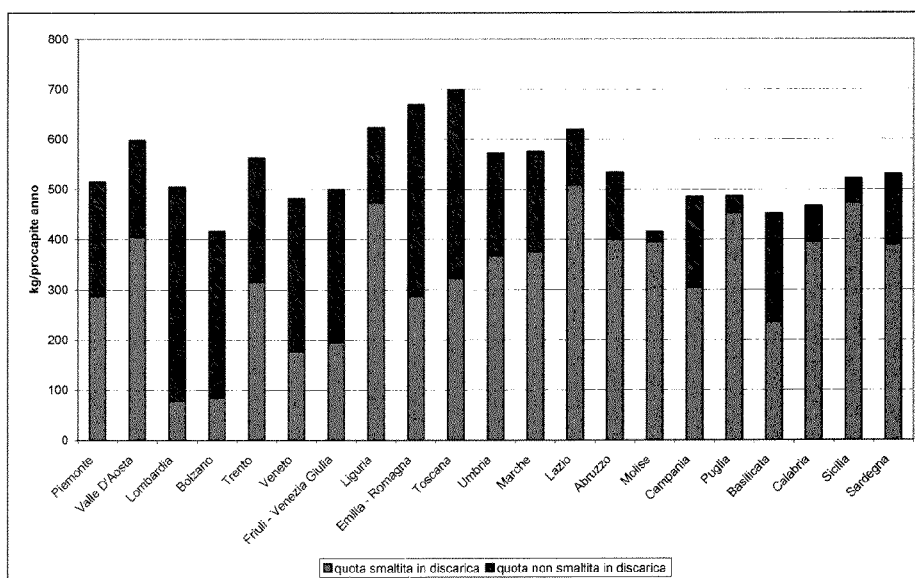
⁶⁷ La selezione degli indicatori è avvenuta in partenariato con le amministrazioni regionali e di settore come descritto nel capitolo V.2.1.2. Alla scelta degli indicatori per il tema rifiuti hanno contribuito gli esiti dell'analisi svolta nella primavera del 2006, nell'ambito di un protocollo con il DPS, dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma "Fissazione di obiettivi di servizio vincolanti per il settore rifiuti" (disponibile presso l'Agenzia).

⁶⁸ Il D.Lgs. n.36 del 13/1/03 recependo la Direttiva 1999/31/CE stabilisce che dal 2005 possano essere smaltiti in discarica solo rifiuti pretrattati. Inoltre nello stesso decreto vengono stabiliti i limiti progressivi per i rifiuti biodegradabili da smaltire in discarica in termini di kg/anno procapite e il limite superiore di potere calorifico inferiore dei rifiuti destinati alla discarica.

⁶⁹ L'indicatore, che fa parte degli indicatori strutturali utilizzati per monitorare gli obiettivi di Lisbona, è pari a 227 kg per abitante per la media UE(25) nel 2005.

⁷⁰ Come rilevato nel rapporto APAT (2006) tale quantità è cresciuta nel corso degli anni fino a superare 900 mila tonnellate nel 2005. Queste quantità, proprio in considerazione dell'elevato rischio di invio in discarica e per meglio rappresentare il fenomeno, sono state aggiunte alle quantità di rifiuto urbano inviate in discarica.

Figura II.22 – QUOTA PROCAPITE DI RIFIUTO URBANO SMALTITO IN DISCARICA SUL TOTALE DI RIFIUTO URBANO PRODOTTO PER ABITANTE, 2005 (kg procapite anno)



Nota: il valore della Campania, nel 2005, include la quantità di frazione secca stoccata, in attesa di essere avviata allo smaltimento finale (circa 165 kg per abitante).

Fonte: elaborazioni Uval-DPS dati APAT

Raccolta differenziata dei rifiuti urbani

Gli obiettivi normativi stabiliti nel D.Lgs 22/97, posticipati di tre anni dal D.Lgs. 152/06 e sue successive modifiche e integrazioni, prevedono il conseguimento del 35 per cento di raccolta differenziata dei rifiuti al 2006.

In linea con gli indirizzi europei, è prevedibile un innalzamento progressivo di questi obiettivi: in questa direzione in Italia con la legge finanziaria 2007 è stato stabilito che ciascun Ambito Territoriale Ottimale raggiunga almeno il 40 per cento di raccolta differenziata entro il 2007, il 50 per cento entro il 2009 e il 60 per cento nel 2011.

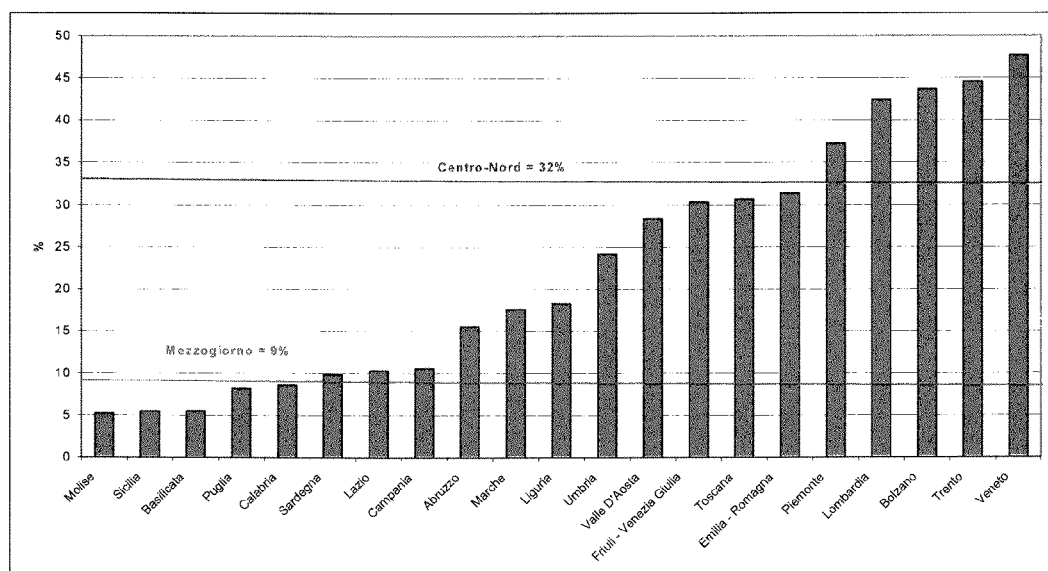
Il livello di raccolta differenziata in Italia nel 2005 raggiunge il 24,3 per cento grazie principalmente alle regioni del Nord che superano la soglia del 35 per cento fissato dalla normativa. Al contrario, nel Mezzogiorno, a causa del perdurare delle condizioni di emergenza del settore e della mancata attivazione di adeguati sistemi di intercettazione delle diverse frazioni merceologiche dei rifiuti, la raccolta differenziata si ferma all'8,7 per cento⁷¹ (cfr. Figura II.23).

Nell'ultimo biennio, le regioni del Sud che, a partire dal 2000, avevano visto aumentare significativamente, rispetto alla situazione di partenza, la raccolta

⁷¹ Le regioni del Centro raggiungono invece il 19 per cento di raccolta differenziata nel 2005.

differenziata, segnalano un netto rallentamento, ad eccezione della Sardegna (che raggiunge il 10 per cento).

Figura II.23 – PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA DEI RIFIUTI URBANI PRODOTTI, 2005



Fonte: elaborazioni Uval-DPS dati APAT

I valori ancora bassi nelle regioni meridionali, e la conseguente distanza di queste dagli obiettivi normativi, richiedono un notevole impegno non più derogabile per organizzare un efficiente sistema di raccolta differenziata. L'organizzazione della raccolta differenziata, rispetto alla quale si registra una crescente positiva sensibilità del territorio, e del riciclaggio dei materiali rappresentano i passi necessari per uscire da gestioni emergenziali con effetti positivi non solo di ordine ambientale ma anche finanziario, dati gli elevati costi di conferimento dei rifiuti indifferenziati agli impianti di smaltimento.

Rifiuti trattati in
impianti di
compostaggio

Il riciclaggio dei rifiuti e il recupero di materia costituiscono obiettivi prioritari a livello europeo nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani. Il trattamento della frazione umida dei rifiuti proveniente dalla raccolta differenziata in impianti di compostaggio con la conseguente produzione di compost di qualità⁷², contribuisce all'obiettivo di massimizzare il recupero di materia.

⁷² Secondo la definizione adottata da APAT vengono incluse per il calcolo del compost di qualità tra i rifiuti avviati a compostaggio solo la frazione dei rifiuti urbani provenienti da raccolta differenziata (frazione organica e verde) con l'esclusione invece dei fanghi e di altri rifiuti provenienti essenzialmente dall'agro industria. Si osservi che le quantità di rifiuti esclusi valgono all'incirca il 30 per cento dei rifiuti trattati in impianti di compostaggio in Italia nel 2005 e quasi l'80 per cento nel Mezzogiorno.

In Italia, la frazione umida (frazione organica selezionata e verde) dei rifiuti urbani trattata in impianti di compostaggio è cresciuta di circa il 20 per cento negli ultimi cinque anni (cfr. tab. II.17) raggiungendo 2 milioni di tonnellate. Tuttavia nelle regioni meridionali la quota è ancora molto bassa a causa dell'insufficiente quantità di rifiuto urbano umido intercettata alla fonte attraverso la raccolta differenziata. In valore assoluto il Mezzogiorno nel 2005, a fronte di una potenzialità autorizzata degli impianti di circa 1,6 milioni di tonnellate ha trattato in impianti di compostaggio solo 86 mila tonnellate di frazione umida su un totale di circa 424 mila tonnellate di rifiuti trattati negli stessi impianti. Complessivamente, al 2005 la capacità utilizzata degli impianti di compostaggio attivi nel Sud è circa il 25 per cento (mentre è pari al 58 per cento nel Centro-Nord), pertanto esiste già la potenzialità tecnica per aumentare la quantità di recupero di materia tramite la produzione di compost di qualità.

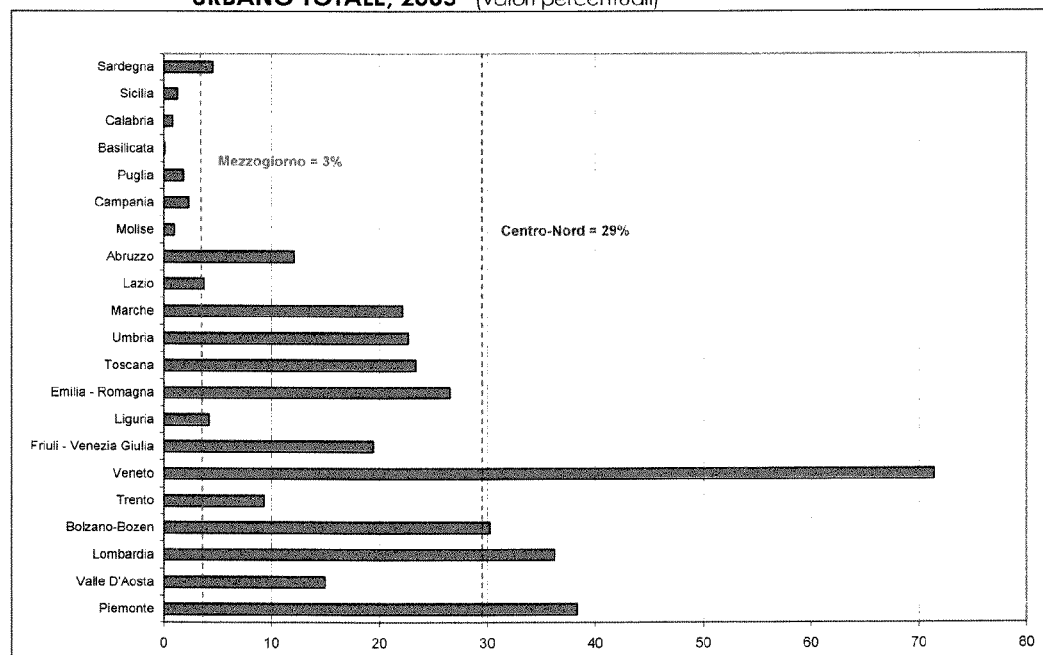
Tabella II. 17 - FRAZIONE UMIDA (FRAZIONE ORGANICA SELEZIONATA E VERDE) TRATTATA IN IMPIANTI DI COMPOSTAGGIO (migliaia di tonnellate)

Regione	Anni				
	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	169	190	186	264	275
Valle D'Aosta	0	0	0	0	4
Lombardia	369	400	465	543	555
Trentino - Alto Adige	21	25	23	20	28
<i>Bolzano-Bozen</i>					20
<i>Trento</i>					8
Veneto	503	473	425	522	522
Friuli - Venezia Giulia	7	9	8	8	38
Liguria	9	18	17	13	14
Emilia - Romagna	180	202	208	231	238
Toscana	151	154	174	174	190
Umbria	18	12	28	30	36
Marche	18	19	25	24	62
Lazio	36	40	78	42	40
Abruzzo	12	22	28	28	27
Molise	1	1	0	0	0
Campania	130	33	38	21	21
Puglia	95	81	73	7	12
Basilicata	-	-	-	1	0
Calabria	11	13	3	17	3
Sicilia	0	4	16	9	11
Sardegna	1	1	2	4	13
- Nord-ovest	547	608	668	820	847
- Nord-est	711	710	663	781	826
- Centro	223	225	305	271	328
- Centro-Nord	1.481	1.542	1.636	1.872	2.001
- Mezzogiorno	249	154	160	86	87
Italia	1.730	1.696	1.796	1.958	2.088
- Regioni non Ob. 1	1.493	1.564	1.664	1.899	2.056
- Regioni Ob. 1	237	132	132	58	60
- Regioni Ob. 1 (escl. Molise)	236	131	132	58	59

La capacità di produzione di compost di qualità è strettamente legata all'organizzazione della raccolta differenziata della frazione umida contenuta nei rifiuti urbani. Quindi la quota di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sul totale dell'umido contenuto nei rifiuti prodotti, ben rappresenta la capacità di recupero di materia.

Nel Mezzogiorno tale quota è ancora nel 2005 del tutto marginale, intorno al 3 per cento⁷³, con l'eccezione dell'Abruzzo che raggiunge il 12 per cento; si consideri che nello stesso anno tale quota raggiunge nel Centro-Nord quasi il 30 per cento.

Figura II.24 - PERCENTUALE DI FRAZIONE UMIDA TRATTATA IN IMPIANTI DI COMPOSTAGGIO SULLA FRAZIONE DI UMIDO CONTENUTA NEL RIFIUTO URBANO TOTALE, 2005* (valori percentuali)



*Nella frazione umida trattata in impianti di compostaggio sono inclusi l'organico selezionato e il verde ed esclusi i fanghi. La quantità di rifiuto umido prodotto deriva da elaborazioni Apat effettuate sulla base di analisi merceologiche.
Fonte: APAT

Politiche di gestione
dei rifiuti e servizi ai
cittadini

Nel periodo 2000-2005 sono stati registrati progressi nell'organizzazione del ciclo integrato di gestione dei rifiuti. Tuttavia, il ritardo, sia infrastrutturale che di efficienza gestionale, particolarmente serio nel Mezzogiorno rispetto agli obiettivi normativi e alle sfide poste dai nuovi orientamenti europei in materia, rende indispensabile una forte accelerazione nella definizione/affinamento degli strumenti di pianificazione e nella capacità di realizzazione degli interventi infrastrutturali, per fornire adeguati servizi ai cittadini e alle imprese. Si tratta, in altre parole, di

⁷³ Si osservi che negli anni antecedenti il 2004 il valore del Mezzogiorno era intorno al 5 per cento. La diminuzione osservata a partire dal 2004 è in larga misura ascrivibile alla diminuzione delle quantità avviate a compostaggio in Puglia.

intraprendere con maggiore determinazione il cammino verso la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti; la crescita del riutilizzo e riciclaggio, assumendo a riferimento target di servizio in risposta ai bisogni dei cittadini e delle imprese.

E' in questa direzione che è stata impostata la strategia della politica regionale di sviluppo 2007-2013 finalizzata a colmare i ritardi nell'organizzazione del settore con un forte orientamento al risultato e alla qualità del servizio reso ai cittadini/utenti (obiettivi e target di servizio).

Al raggiungimento di questi obiettivi e per razionalizzare il sistema di gestione occorre rafforzare le forme di coordinamento istituzionale tra i diversi livelli di Governo che condividono sul territorio responsabilità di programmazione e erogazione del servizio, anche facendo leva su strumenti fiscali o invece su sistemi di vincoli e sanzioni finanziarie che in passato si sono dimostrati funzionali al raggiungimento di obiettivi. E, soprattutto, occorre operare in un quadro di regole certe e di forte cooperazione istituzionale.

La condivisione degli obiettivi strategici e il concorso di responsabilità deve coinvolgere: a) le aziende cui è affidata la gestione del ciclo integrato dei rifiuti (rafforzando nei Contratti di servizio gli strumenti di incentivazione e le forme di comunicazione dei risultati nelle Carte di Servizio); b) i cittadini che devono assumere comportamenti più corretti e consapevoli ai fini di una prevenzione e riduzione dei rifiuti, ma nei confronti dei quali devono essere promosse forme di rendicontazione per assicurare la cittadinanza attiva e migliorare la qualità dei servizi offerti.

II.3.3 Servizi energetici

Negli ultimi anni, il settore dell'energia elettrica in Italia è stato caratterizzato dal graduale processo di apertura dei mercati, dal crescente ruolo delle Regioni e degli Enti Locali nella definizione e attuazione delle politiche energetiche e da mutamenti nella struttura del sistema energetico e degli approvvigionamenti. Questa evoluzione si inserisce in un contesto di progressiva integrazione dei mercati a scala europea e dell'orientamento dell'UE sia verso una maggiore coesione delle politiche energetiche degli Stati Membri, sia verso la promozione del risparmio energetico e

delle fonti rinnovabili quale contributo alla sicurezza e alla sostenibilità ambientale del sistema energetico europeo⁷⁴.

I processi di
decentramento e
liberalizzazione

Il processo di decentramento appare pressoché completo, almeno in termini formali⁷⁵: tutte le Regioni hanno emanato le leggi regionali in materia energetica e, in grande maggioranza, hanno approvato il Piano Energetico-Ambientale Regionale (PEAR), quale base per lo sviluppo del sistema energetico regionale, coerentemente con il fabbisogno territoriale e gli indirizzi nazionali e comunitari. Solo in quattro Regioni meridionali (Abruzzo, Campania, Puglia e Sicilia) il processo di pianificazione risulta incompleto, sebbene sia in uno stadio avanzato.

Tutti i PEAR includono tra gli obiettivi principali il riequilibrio territoriale del sistema di generazione e trasmissione dell'energia elettrica e il contenimento delle emissioni di gas serra, da raggiungere attraverso una crescita della generazione da fonti rinnovabili, la valorizzazione delle risorse endogene, il risparmio energetico, la ricerca e l'innovazione. In assenza di una pianificazione a livello nazionale, i PEAR rappresentano gli strumenti di programmazione strategica settoriale per l'intero sistema energetico del Paese. Tuttavia, proprio la mancanza di una pianificazione nazionale, che rappresenti il quadro di riferimento per una azione coordinata delle Regioni, e il perdurante scarso collegamento tra i soggetti istituzionali preposti al governo del settore, costituiscono limiti all'efficacia del decentramento e allo sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica.

I progressi nella liberalizzazione del mercato elettrico, avviata con il cosiddetto Decreto "Bersani" del 1999 (D.Lgs. n.79/1999), sono stati relativamente modesti nel 2005, sebbene le transazioni all'ingrosso nella Borsa elettrica siano più che triplicate rispetto all'anno precedente e costituiscano ormai circa la metà degli acquisti complessivi⁷⁶. Resta infatti elevata la concentrazione sul lato dell'offerta, soprattutto nel Mezzogiorno, che si traduce in prezzi mediamente elevati e con tendenza all'aumento. Sul lato della domanda, nonostante l'apertura del mercato a tutti i clienti non domestici (a partire dal 1° luglio 2004), nel 2005 si è registrato un aumento

⁷⁴ Si veda il nuovo Libro verde della Commissione Europea "Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura" (COM (2006)105).

⁷⁵ Con il D.Lgs. 112/98 e la successiva riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno acquisito la potestà legislativa concorrente nella materia dell'energia, nonché le competenze amministrative, da condividere in parte con gli Enti Locali.

⁷⁶ Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Relazione Annuale sullo Stato dei Servizi e sull'Attività Svolta*, 2006 (http://www.autorita.energia.it/relaz_ann/index.htm).