

2015.2.3.6.3

REGIONE EMILIA-ROMAGNA ASSEMBLEA LEGISLATIVA

Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa
AL/2015/18426 del 29/04/2015
OGGETTO 558
Comm. referente III
Comm. consultiva I

AL.2015.0018426
del 29/04/2015



GIUNTA REGIONALE
ASSESSORATO DIFESA DEL SUOLO E
DELLA COSTA, PROTEZIONE CIVILE,
POLITICHE AMBIENTALI E DELLA
MONTAGNA



L'ASSESSORE
PAOLA GAZZOLO

REGIONE EMILIA-ROMAGNA: GIUNTA

PG.2015.0266549
del 24/04/2015

OGGETTO 558

Alla Presidente dell'Assemblea
Legislativa Regionale



Oggetto: Relazione sull'attuazione e sugli effetti della L.R. n. 23 del 2011 (art. 14, comma 1, L.R. n. 23 del 2011)

Con la presente si trasmette la relazione in oggetto secondo quanto previsto dalla clausola valutativa di cui all'art. 14 della L.R. n. 23 del 2011.

Cordiali saluti

Paola Gazzolo
Paola Gazzolo

REGIONE EMILIA ROMAGNA

Assemblea Legislativa

Servizio Segreteria Assemblea Legislativa

Oggetto n. 558

Prot. n. _____

Comm. ass.re refer. III

Comm. ass.re consult. I

IL RESPONSABILE

A. Vettori

Viale della Fiera 8
40121 Bologna

tel 051.527.6929/6853
fax 051.527.6990

assterr@regione.emilia-romagna.it
assterr@postacert.regione.emilia-romagna.it
www.regione.emilia-romagna.it

Relazione sull'attuazione e sugli effetti della L.R. n. 23 del 2011 (ex art. 14, comma 1, L.R. n. 23 del 2011) – Anno 2014

Premessa

La legge regionale n. 23 del 23 dicembre 2011 detta le norme relative alla regolazione ed all'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani in Emilia-Romagna, fermo restando quanto previsto dalle norme relative alla pianificazione di settore.

L'art. 14, comma 1, della legge prevede che l'Assemblea legislativa eserciti il controllo sull'attuazione della stessa e ne valuti i risultati ottenuti. A tal fine, con cadenza triennale, avvalendosi anche dei dati e delle informazioni prodotte dall'Osservatorio di cui all'art. 12, comma 2, lettera b), la Giunta presenta alla Commissione assembleare competente una relazione sull'attuazione e sugli effetti della legge rispetto:

- a) alla realizzazione delle finalità di cui all'art. 1;
- b) alla definizione di un ambito territoriale ottimale unico regionale ed all'istituzione dell'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti, con il conseguente riassetto della struttura di governance;
- c) all'esercizio delle funzioni della Regione di cui all'art. 12.

Realizzazione delle finalità di cui all'art. 1

Le finalità indicate dalla L.R. n. 23 del 2011 in materia di risorse idriche riguardano:

- a) il mantenimento e la riproducibilità della risorsa idrica, con particolare riferimento alla tutela e protezione delle aree di salvaguardia e delle aree sottese ai bacini idrici che alimentano i sistemi di prelievo delle acque superficiali e sotterranee;
- b) la salvaguardia della risorsa idrica ed il suo utilizzo secondo criteri di equità, solidarietà, razionalità e sostenibilità, anche al fine di garantirne l'uso a tutti i cittadini;
- c) la riduzione degli sprechi, degli usi impropri e della dispersione nelle reti distributive;
- d) la promozione delle forme di informazione e partecipazione dei cittadini agli atti fondamentali di pianificazione, programmazione, gestione e controllo del servizio.

Relativamente ai punti a) e b) sono state emanate, con D.G.R. n. 933 del 2012, delle linee guida ed indirizzi per la determinazione delle modalità di riconoscimento nella tariffa del servizio idrico integrato dei costi di gestione delle aree sottese ai bacini idrici che alimentano i sistemi di prelievo delle acque superficiali e sotterranee nel territorio montano e delle aree di salvaguardia allo scopo di individuare risorse per favorire la riproducibilità della risorsa idrica nel tempo e di migliorarne il livello di qualità. Tali linee guida hanno pertanto l'obiettivo di individuare le tipologie di attività necessarie a tal fine e le modalità di inserimento in tariffa dei relativi oneri, di definire le attività di controllo e revisione, i criteri relativi ai limiti annui di spesa e gli obblighi in materia di fornitura delle informazioni.

Per quanto riguarda l'obiettivo del punto c) le azioni per il suo perseguimento sono previste nel Piano di tutela delle acque (PTA) regionale.

Per quanto attiene il punto d) la L.R. n. 23 del 2011 ha previsto diversi strumenti per garantire l'informazione e la partecipazione dei cittadini agli atti fondamentali di pianificazione, programmazione, gestione e controllo dei servizi, in particolare tramite il Comitato consultivo degli utenti e dei portatori di interesse, di cui all'art. 12, che è stato sempre invitato ai gruppi di lavoro regionali in materia di servizi pubblici e consultato in fase di adozione di specifiche direttive.

Si ritiene, tuttavia, che il Comitato, nonostante si sia riunito periodicamente per trattare alcuni temi puntuali relativi ai servizi, non abbia sfruttato adeguatamente le possibilità di azione ad esso attribuite, quali ad esempio l'elaborazione di proposte alle autorità pubbliche di settore, la promozione di iniziative per la trasparenza e la semplificazione nell'accesso ai servizi, la

trasmissione all'Agenzia ed alla Regione di informazioni statistiche sui reclami, le istanze e le segnalazioni degli utenti in ordine all'erogazione dei servizi.

In materia di gestione dei rifiuti la L.R. n. 23 del 2011 prevede la realizzazione di politiche tese a minimizzare la quantità di rifiuti da smaltire nel rispetto della gerarchia di gestione dei rifiuti prevista, nonché la massima tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo.

La realizzazione di tali obiettivi è perseguita tramite il Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR).

Definizione di un ambito territoriale ottimale unico regionale ed istituzione dell'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti

La scelta effettuata dalla Regione di costituire, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, quale ambito territoriale ottimale l'intero territorio regionale risulta essere appropriata ai fini dell'ottimizzazione e dell'omogeneizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed assimilati e conforme alla normativa nazionale vigente (artt. 148 e 200 del D.Lgs. n. 152/2006, art. 3 bis del D.L. n. 138/2011).

Ai fini dell'attivazione dell'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti (ATERSIR) e la conseguente liquidazione delle ex forme di cooperazione di cui all'art. 30 della L.R. n. 10 del 2008, è stato nominato quale soggetto incaricato il Direttore Generale all'Ambiente e Difesa della Costa e del Suolo, al quale sono state attribuite le funzioni trasferite in capo all'Agenzia fino alla nomina del Direttore, nonché la sua rappresentanza legale fino alla nomina del Presidente.

La Giunta Regionale ha provveduto ad approvare uno schema di statuto dell'Agenzia, il limite di costo a carico delle tariffe del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani per il suo funzionamento ed una dotazione organica tipo.

Sono state attivate le posizioni fiscali, assicurative e previdenziali dell'Agenzia per permetterne la piena operatività.

Il soggetto incaricato ha approvato il primo bilancio di funzionamento dell'Agenzia ed ha provveduto ad attivare un conto di tesoreria.

Sono state definite le quote di partecipazione degli Enti nei singoli Consigli locali ed è stato adottato il regolamento di contabilità.

Il soggetto incaricato ha affidato, in via provvisoria fino alla nomina del collegio dei revisori, l'incarico di revisore dei conti ed ha definito le quote per l'anno 2012 di ripartizione del costo di funzionamento tra gli Enti partecipanti all'Agenzia.

Ai fini della nomina e dell'insediamento degli organismi dell'Agenzia la Regione ha convocato nei termini previsti i Consigli locali, costituiti dai Sindaci dei Comuni della provincia e da quelli confinanti di altre Regioni inclusi nell'ambito territoriale ottimale e dal Presidente della Provincia, i quali hanno provveduto a nominare un componente del Consiglio d'ambito ed un proprio coordinatore.

In data 14 marzo 2012 la Regione ha convocato per la seduta di insediamento i componenti del Consiglio d'ambito, i quali hanno provveduto alla nomina del Presidente dell'Agenzia nella persona di Virginio Merola, attualmente in carica.

Il Consiglio d'ambito ha, quindi, nominato un Direttore dell'Agenzia con decorrenza delle funzioni dal 1° maggio 2012. Da tale data è cessata la funzione di soggetto delegato all'attivazione da parte del Direttore Generale all'Ambiente della Regione. Ha, inoltre, approvato il proprio statuto e la dotazione organica. Attualmente la dotazione organica non è stata saturata in quanto ATERSIR ha scelto di effettuare dei concorsi pubblici anziché attivare delle procedure di mobilità, consentite dalla legge, che potrà comunque attuare al termine dei concorsi.

Ai fini della liquidazione delle soppresse forme di cooperazione il soggetto incaricato ha individuato tutti i rapporti attivi e passivi, ha verificato la correttezza dei conti consuntivi della gestione 2011 e l'assenza di situazioni di squilibrio, ha provveduto ad effettuare la ricognizione del personale assegnato alle soppresse forme di cooperazione da trasferire all'Agenzia.

L'attività di liquidazione delle soppresse forme di cooperazione si è conclusa a fine giugno 2012.

In seguito all'approvazione delle risultanze delle operazioni di liquidazione da parte della Giunta regionale sono stati trasferiti all'Agenzia i saldi di bilancio delle forme di cooperazione.

Infine, dopo che l'Agenzia ha approvato l'assestamento del bilancio d'esercizio dell'anno 2012 inserendo i saldi di bilancio delle cessate forme di cooperazione ed ha proceduto alla variazione della rappresentanza legale dell'ente trasferendola al Presidente, il soggetto incaricato ha proceduto alla chiusura di tutte le posizioni ancora aperte delle forme di cooperazione. Tale attività si è conclusa in data 19 novembre 2012 ed a far tempo dalla stessa data si è conclusa a tutti gli effetti ogni attività inerente alla liquidazione delle soppresse forme di cooperazione.

Per quanto riguarda la valutazione dell'attività svolta a regime dall'Agenzia si considerano le funzioni principali ad essa attribuite:

- la definizione ed approvazione dei piani economico-finanziari;
- la definizione ed approvazione delle tariffe all'utenza;
- l'approvazione dei piani d'ambito;
- l'individuazione dei bacini di affidamento dei servizi, nelle more del riallineamento delle scadenze delle gestioni in essere, ivi compresa la loro aggregazione;
- gli affidamenti dei servizi;
- l'approvazione dei piani degli interventi.

Risulta necessario accelerare la definizione e la approvazione dei piani economico-finanziari e delle relative tariffe all'utenza per evitare per i prossimi anni i ritardi verificatisi, dovuti solo in parte alle modifiche normative in materia tariffaria e di regolazione dei servizi succedutesi dal 2012 ad oggi.

Per quanto riguarda i piani d'ambito risultano per la maggior parte scaduti; in alcuni casi sono stati fatti addendi annuali.

Attualmente gli affidamenti scaduti sono 4 per il servizio idrico integrato e 11 per il servizio di gestione integrata dei rifiuti. Un altro affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti scadrà nel 2015 ed altri due nel 2016.

Relativamente agli affidamenti del servizio idrico integrato scaduti sono stati individuati già nel 2013 i nuovi bacini da parte dei Consigli locali di ATERSIR, che hanno anche indicato al Consiglio d'ambito una proposta di modalità di affidamento. Il Consiglio d'ambito finora ha solo provveduto con delibera di fine 2013 a confermare, nelle more della definizione di tutti gli adempimenti necessari per il nuovo affidamento ed al fine di garantire la continuità dell'erogazione dei servizi pubblici essenziali, le gestioni di Iren Emilia S.p.A. Piacenza, Iren Acqua Gas S.p.A. Reggio Emilia ed Hera S.p.A. Rimini per l'anno 2014 ovvero per il periodo dell'anno necessario per addivenire ad un nuovo affidamento del servizio.

Relativamente agli affidamenti del servizio di gestione integrata dei rifiuti scaduti o in scadenza (nel 2015 e 2016) in 8 casi i Consigli locali di ATERSIR hanno individuato già nel 2013 o 2014 i nuovi bacini e per alcuni hanno anche indicato al Consiglio d'ambito una proposta di modalità di affidamento. Il Consiglio d'ambito attualmente ha deliberato le modalità di affidamento solo per la gestione di Geovest s.r.l. in scadenza nel 2016.

Sempre in relazione agli affidamenti dei servizi risultano 3 gestioni del servizio di gestione integrata dei rifiuti non conformi all'art. 34, comma 21, del D.L. n. 179 del 2012 e varie non conformi alla normativa in quanto in economia o con affidamenti effettuati dai Comuni. Per il servizio idrico integrato risultano 7 gestioni del servizio o di suoi segmenti non conformi alla normativa in quanto svolte in economia o con affidamenti effettuati dai Comuni.

Affidamenti servizio idrico integrato scaduti	Affidamenti servizio integrato di gestione dei rifiuti scaduti
Iren Emilia S.p.A. Piacenza	Iren Emilia S.p.A. Piacenza
Iren Acqua Gas S.p.A. Reggio Emilia	Iren Emilia S.p.A. Parma
AST S.r.l.	San Donnino s.r.l.
Hera S.p.A. Rimini	Iren Emilia S.p.A. Reggio Emilia
	Hera S.p.A. Modena
	Hera S.p.A. Bologna
	Cosea Ambiente S.p.A.
	Hera S.p.A. Ravenna
	Hera S.p.A. Forli-Cesena
	Hera S.p.A. Rimini
	Montefeltro Servizi s.r.l.

Gestioni servizio integrato dei rifiuti non conformi all'art.34, c.21, del D.L. n.179/2012
Soelia S.p.A.
CMV Servizi srl
AREA S.p.A.

Per quanto attiene i piani degli interventi del servizio idrico integrato i Consigli locali hanno provveduto ad approvarli almeno fino al 2017.

Da quanto illustrato emerge la inderogabile necessità di rafforzamento della governance di ATERSIR al fine di renderla maggiormente efficiente ed efficace, in particolare potenziando il coordinamento tra i due livelli di governance (locale e d'ambito). Il programma di Legislatura, peraltro, prevede tra le priorità del mandato il rafforzamento della struttura tecnica e dell'autorevolezza complessiva di ATERSIR.

Si sottolinea, infine, che l'art. 7, comma 4, del D.L. n. 133 del 2014 prevede per il servizio idrico integrato che qualora l'ente di governo dell'ambito non provveda nei termini stabiliti alla redazione dei Piani d'ambito, alla scelta della forma di gestione ed all'avvio delle procedure di affidamento o, comunque, agli ulteriori adempimenti previsti dalla legge, il Presidente della Regione eserciti, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente, determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedurali ed avviando entro trenta giorni le procedure di affidamento. In tali ipotesi, i costi di funzionamento dell'ente di governo riconosciuti in tariffa sono posti pari a zero per tutta la durata temporale dell'esercizio dei poteri sostitutivi. Qualora il Presidente della Regione non provveda nei termini così stabiliti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, entro i successivi trenta giorni, segnala l'inadempienza al Presidente del Consiglio dei Ministri che nomina un commissario ad acta, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente. La violazione di tale disposizione comporta responsabilità erariale.

Al riguardo la Regione ha inviato ad ATERSIR una nota con protocollo PG.2014.0430335 del 14/11/2014 con cui ha richiesto di fornire entro il 31/12/2014 un quadro completo e dettagliato degli affidamenti del servizio idrico integrato per l'intero ambito ottimale regionale e di segnalare tutte le eventuali situazioni non conformi, nonché le gestioni per le quali non vi è un Piano d'ambito vigente, illustrando le attività che l'Agenzia intende svolgere, i provvedimenti che intende assumere e la relativa tempistica al fine di ottemperare alla normativa vigente.

L'art. 7 del D.L. n. 133 del 2014 prevede in proposito che qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, se si rende necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del

servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane. Inoltre, l'ente di governo dell'ambito deve disporre l'affidamento al gestore unico di ambito che gestisce il servizio su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale.

Esercizio delle funzioni della Regione di cui all'art. 12

La Regione con riferimento alle funzioni in materia di servizio idrico integrato e servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani previste dall'art. 12 della L.R. n. 23 del 2011 ha provveduto ad adottare varie direttive e linee guida, che si elencano di seguito:

- Definizione, ai sensi dell'art. 12, comma 2, lett. c) della L.R. n. 23 del 2011, del limite di costo a carico delle tariffe dei servizi pubblici per il funzionamento dell'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti (D.G.R. n. 117 del 2012);
- *Direttiva per l'applicazione del sistema sanzionatorio di cui all'art. 12 della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 23* (D.G.R. n. 478 del 2012);
- Approvazione delle linee guida per la rendicontazione del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati in Emilia-Romagna ai sensi del l'art. 12, comma 1, lettere a), b), c) e g), della legge regionale n. 23 del 2011. (D.G.R. n. 754 del 2012);
- Indirizzi e linee guida relative alla gestione delle aree sottese ai bacini idrici che alimentano i sistemi di prelievo delle acque superficiali e sotterranee nel territorio montano e delle aree di salvaguardia (D.G.R. n. 933 del 2012);
- Modalità di presentazione alla Regione Emilia-Romagna di reclami, istanze, segnalazioni da parte degli utenti del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani. (D.G.R. n. 1068 del 2012);
- Direttiva relativa ai criteri per la partizione del perimetro territoriale dei bacini di affidamento dei servizi pubblici ambientali ai sensi dell'art. 13 comma 4 della L.R. n. 23 del 2011 (D.G.R. n. 1470 del 2012);
- Cessione a titolo gratuito della proprietà intellettuale del software per la gestione dei dati relativi agli interventi ed ai cespiti del servizio idrico integrato all'agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti. (D.G.R. n. 1 del 2013);
- Disposizioni relative alla determinazione del corrispettivo per lo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati di cui all'art. 16, comma 1, della L.R. 23/2011 ed aggiornamento della direttiva "Linee guida per la rendicontazione del servizio di gestione rifiuti urbani e assimilati in Emilia-Romagna" di cui alla D.G.R. 754/2012 (D.G.R. n. 135 del 2013);
- Indirizzi relativi agli oneri per la gestione post operativa delle discariche per rifiuti urbani e assimilati. (D.G.R. 1441 del 2013);
- Modificazioni alla D.G.R. 135/2013 - Disposizioni in materia di definizione, e gestione del limite di incremento, del corrispettivo per lo smaltimento dei rifiuti urbani. (D.G.R. n. 380 del 2014).

La Regione ha provveduto, inoltre, all'elaborazione di due proposte di direttive relative:

- all'aggiornamento della D.G.R. n. 135/2013 e s.m.i. relativa al corrispettivo per lo smaltimento dei rifiuti urbani e assimilati;
- alla costituzione di un unico sistema informativo a livello regionale delle reti e degli impianti del servizio idrico integrato, definendone le relative modalità di implementazione ed aggiornamento, al fine di disporre di uno strumento a supporto della formulazione,

implementazione, monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli strumenti di pianificazione vigenti e delle politiche regionali in materia ambientale e di servizi pubblici locali.

Nell'ambito della tariffazione dei rifiuti urbani ed assimilati ha previsto un fondo straordinario per la mitigazione dei danni economici e finanziari del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani a causa degli eventi sismici del maggio 2012.

L'Osservatorio regionale ha svolto, come previsto dall'art. 12 della L.R. n. 23/2011, la sua attività di raccolta, elaborazione e diffusione di dati statistici e conoscitivi relativi al servizio idrico integrato ed al servizio di *gestione integrata* dei rifiuti urbani ed assimilati, assicurando contemporaneamente il monitoraggio e la vigilanza degli stessi. In particolare, ha effettuato delle rilevazioni annuali delle tariffe idriche e dei rifiuti solidi urbani ed assimilati ed ha predisposto dei rapporti annuali sul servizio idrico integrato e sul servizio di gestione integrata dei rifiuti solidi urbani ed assimilati.

La Regione ha, inoltre, effettuato la raccolta dei bilanci d'esercizio e delle deliberazioni di ATERSIR ed ha svolto un'attività di tutela degli utenti e di controllo sui piani e programmi di investimento dei piani d'ambito, ai fini di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di settore e di servizio e la presenza degli interventi di interesse strategico regionale.

Infine, ai sensi del comma 4 dell'art. 12 della L.R. n. 23 del 2011, nel 2013 ha inviato dei verbali di accertamento a dei gestori del servizio idrico integrato al fine dell'irrogazione di una sanzione pecuniaria per l'inadempienza relativa alla fornitura delle informazioni richieste dalla D.G.R. n. 1480 del 2010 in merito alla caratterizzazione delle acque reflue industriali derivanti da attività produttive relative all'anno 2012.