Tavolo tecnico per l'attuazione della L.r. n. 7/2013

Gruppo IV – Problematica riforma ATO idrico ed ATO rifiuti

Schema di relazione

Premessa

Il tavolo tecnico ha lo scopo di elaborare una strategia di coordinamento tra le disposizioni contenute nella L.r. n. 7/20013, la disciplina prevista per l'organizzazione del servizio rifiuti dalla L.r. n. 9/2010 e s.m.i., e quella vigente per servizio idrico, attualmente regolamentato esclusivamente dalle norme del D.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. ed oggetto di alcuni disegni di legge in discussione all'Assemblea regionale.

In particolare gli argomenti di riflessione affidati al confronto degli attori presenti al Tavolo tecnico ruotano intorno alla possibilità di semplificare i livelli di governo territoriale attraverso l'attribuzione ai Liberi Consorzi di Comuni dei compiti di regolazione dei suddetti servizi, lasciando impregiudicate le scelte legislative della gestione del servizio attualmente distribuite alle società ATO.

La differenziazione tra regolazione e gestione è il nodo cruciale per affrontare le questioni del coordinamento tra le discipline, posto che i nuovi enti associativi che dovrebbero soppiantare le Province, hanno l'obiettivo di risolvere tutte le criticità che la commistione tra le due funzioni ha generato nel sistema locale.

Chiaramente, l'adozione di un sistema unitario, che coinvolga ambedue i servizi in moduli organizzativi uniformi, sconta sul piano della regolazione la presenza di due differenti discipline, non solo ad alto tasso di complessità, ma soprattutto caratterizzate da regolamentazioni con ambiti di implementazione significativamente diverse. La regolamentazione dei rifiuti è stata, infatti, oggetto di un intervento normativo che, sull'onda del dissesto finanziario della precedente gestione attraverso degli ATO, ha inteso rivedere sia il piano delle competenze sia il piano dell'organizzazione del servizio. Mentre la l.r. n. 9/2010 risulta ormai ad uno stadio di applicazione che si può ritenere, come si illustrerà in seguito, prossimo all'operatività con un crono-programma definito, la disciplina del servizio idrico rimane ancora legata prevalentemente alle scelte del regime commissariale e la gestazione della riforma, anche in attuazione di quanto deciso dalla consultazione referendaria del 13 giugno 2011, risulta ancora incerta nei tempi e nei contenuti.

In questa prospettiva, il tavolo tecnico ha optato per un approccio metodologico che focalizzi l'individuazione di soluzioni che si incentrano sull'impianto

organizzativo costruito per il servizio rifiuti, ipotizzando, tuttavia, un meccanismo flessibile che possa successivamente essere compatibile con gli assetti decisi in via legislativa per il servizio idrico.

Si tratta di una scelta che, come si vedrà, può essere foriera sia di semplificazioni organizzative, sia di esternalità negative, ma che appare l'unica via percorribile in un quadro normativo sbilanciato tra una regolamentazione di dettaglio da una parte ed una progettualità legislativa dall'altra. In altri termini, per potere affrontare in maniera efficace il lavoro, il tavolo tecnico ha optato per una scelta di campo costruendo un modello organizzativo, quello dei Liberi Consorzi e delle Aree metropolitane, sulla base dello svolgimento di una specifica funzione, peraltro già normata nei suoi tratti fondamentali. Tale opzione, lungi dal volere configurarsi come definitiva, potrebbe offrire interessanti spunti di riflessione agli altri tavoli tecnici costituiti, posto che, da una parte, prefigura un modello di successione di enti in ordine allo svolgimento di un servizio (peraltro di impatto rilevantissimo sul piano economico-finanziario per gli enti locali), dall'altra lascia aperti molti interrogativi in ordine alla definizione organizzativa e rappresentativa del Libero Consorzio e delle Aree metropolitane rispetto alle altre funzioni attribuite.

Il servizio rifiuti dopo la L.r. n. 9/2010

Di fronte al disastro organizzativo e soprattutto finanziario generato dalle scelte commissariali dei primi anni 2000, il legislatore siciliano è intervenuto disegnando una disciplina organica del servizio rifiuti che, in esecuzione delle previsioni del Codice dell'Ambiente (normativa vincolante in Sicilia in ragione della competenza esclusiva dello Stato secondo un consolidato orientamento della Corte Costituzionale), superasse le criticità organizzative delle c.d. Società d'Ambito individuando, da una parte un regime di competenze ripartite in ordine alla regolazione e, dall'altra, immaginando un regime concorrenziale in ordine alla gestione all'interno del confermato sistema degli Ambiti ottimali previsto dal D.lgs. n. 152/2006.

Infatti, il maggiore degli effetti distorsivi generati dalla normativa di origine commissariale è stata la commistione tra regolazione e gestione che ha determinato un incontrollato governo dei costi del servizio, non arginabile mediante interventi sostitutivi da parte della Regione a causa della infelice e singolare scelta di adottare il modello privatistico della società per azioni per l'organizzazione del servizio in ambito locale.

Infatti, già il decreto Ronchi prevedeva che nella dimensione organizzativa sovracomunale degli ATO si dovessero evidenziare due differenti funzioni inerenti al servizio integrato di gestione dei rifiuti: una, attinente ai compiti di

indirizzo, programmazione, controllo e vigilanza, l'altra, attinente alla gestione delle singole fasi in cui si concreta il servizio stesso. Tale impostazione trova una conferma anche nel Codice dell'Ambiente, che prevede la costituzione di un'Autorità d'ambito alla quale sono demandati l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

In particolare, all'Autorità d'ambito è riservato il compito di affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara. In altre parole, la norma obbliga a svolgere una procedura di gara, aperta a tutti i soggetti idonei, al fine di determinare il gestore del servizio.

In Sicilia, a causa di una infelice scelta della precedente gestione commissariale, per ogni ATO è stata costituita una società d'ambito che funge sia da Autorità d'ambito sia da gestore del servizio. In questo senso, risulta evidente che, anziché comprimere i costi e migliorare la qualità del servizio, le società sono diventate un improvvido agente moltiplicatore di perdite.

La legge n. 9/2010 ha ovviato parzialmente a tale distorsione del sistema.

Fulcro del sistema è la c.d. S.R.R., ossia la Società di regolazione del servizio di gestione dei rifiuti, alla quale l'art. 8 attribuisce le funzioni di Autorità d'Ambito ai sensi del D.lgs. n. 152/2006, nonché:

a) l'attività di controllo finalizzata alla verifica del raggiungimento degli obiettivi qualitativi e quantitativi determinati nei contratti di affidamento del servizio con i gestori;

b) la trasmissione dei dati relativi alla gestione dei rifiuti con le modalità indicate dalla Regione nonché a fornire alla Regione ed alla Provincia tutte le informazioni da esse richieste;

c) l'attività di informazione e sensibilizzazione degli utenti funzionali ai tipi di raccolta attivati, in relazione alle modalità di gestione dei rifiuti ed agli impianti di recupero e smaltimento in esercizio nel proprio territorio.

Le altre attività regolative sono distribuite tra i vari livelli di governo.

In particolare, con riferimento al tema oggetto della presente relazione, alla Provincia l'art.3 attribuisce:

a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti;

b) il controllo periodico sulle attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del decreto legislativo n. 152/2006;

c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate;

d) l'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), del decreto legislativo n. 152/2006, sentiti la S.R.R. territorialmente competente ed i Comuni. Le Province possono istituire, ai sensi della legge 23 marzo 2001, n. 93, l'Osservatorio provinciale sui rifiuti, per coadiuvare le funzioni di monitoraggio, programmazione e controllo del Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti provvedendo ai relativi adempimenti utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili;

e) la tenuta del registro delle imprese e degli enti sottoposti alle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215 e 216 del decreto legislativo n. 152/2006, integrando tale registro con i dati relativi agli impianti comunque autorizzati ed operativi presenti sul proprio territorio, ed inviando i relativi dati all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, all'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità ed all'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A. Sicilia);

f) la stipula, previa approvazione dell'Assessorato regionale Dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, di accordi interprovinciali per la gestione di determinate tipologie di rifiuti, al fine del raggiungimento di una maggiore funzionalità ed efficienza della gestione dei rifiuti non perseguibile all'interno dei confini Dell'ambito Territoriale Ottimale.

Nel testo della legge gli ambiti ottimali sono individuati in numero di 10, corrispondenti ai confini delle attuali Province regionali, più un ambito per le Isole Minori.

Successivamente, a seguito della modifica al 2 comma dell'art. 5 della L.r. n. 9/2010, operata dall'art. 11 della L.r. n. 26/2012, il numero degli ambiti ottimali è lievitato a 18, individuati dal Decreto del Presidente della Regione n. 53/2012 nei seguenti:

1. Agrigento est
2. Agrigento ovest
3. Caltanissetta nord
4. Caltanissetta sud
5. Catania area metropolitana
6. Catania nord

7. Catania sud
8. Enna
9. Isole Eolie
10. Messina area metropolitana
11. Messina provincia
12. Palermo area metropolitana
13. Palermo est
14. Palermo ovest
15. Ragusa provincia
16. Siracusa provincia
17. Trapani nord
18. Trapani sud

Con riferimento alla gestione, l'art. 1, comma 2, della L.r. n. 3/2013 ha introdotto all'art. 5, un comma 2 ter che stabilisce "Nel territorio di ogni ambito individuato ai sensi dei commi precedenti, nel rispetto del comma 28 dell'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sostituito dall'articolo 19, comma 1, lettera b), del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, i Comuni, in forma singola o associata, secondo le modalità consentite dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, previa redazione di un piano di intervento, con relativo capitolato d'oneri e quadro economico di spesa, coerente al Piano d'ambito e approvato dall'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, Dipartimento Regionale Dell'acqua e dei Rifiuti, possono procedere all'affidamento, all'organizzazione e alla gestione del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti. L'Assessorato, che verifica il rispetto dei principi di differenziazione, adeguatezza ed efficienza tenendo conto delle caratteristiche dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto di tutti i rifiuti urbani e assimilati, deve pronunciarsi entro e non oltre il termine di sessanta giorni dalla ricezione del piano di intervento. L'eventuale richiesta di documenti di integrazione deve intervenire nel rispetto del predetto termine. I piani di intervento approvati sono recepiti all'interno del Piano regionale di gestione dei rifiuti entro novanta giorni dalla data di approvazione da parte dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità".

Come si legge nella Circolare 1 febbraio 2013 dell'Assessorato regionale dell'Energia, le Aree di Raccolta (ARO) hanno lo scopo di consentire una

differenziazione dei servizi finalizzata all'efficienza gestionale per alcuni segmenti del servizio.

Le S.R.R. devono essere costituite entro il 30 settembre 2013 anche attraverso l'intervento di commissari regionali.

Ad oggi sono costituite 15 società e le ultime tre sono in corso di costituzione.

Criticità della legge n. 9/2010

Il sistema disegnato dalla riforma del 2010, come modificato nel 2012 e 2013, presenta il permanere di alcune criticità che riguardano:

a) Il mantenimento della forma di società per azioni per l'Autorità d'Ambito
b) La segmentazione del servizio rifiuti
c) La moltiplicazione dei soggetti regolativi con l'attribuzione ai Comuni in forma singola o associata delle funzioni di cui all'art. 5 della L.r. n. 9/2010.

Mentre le questioni inerenti il punto sub b) esulano dalla competenza del presente tavolo tecnico, le criticità di cui ai punti a) e c) possono essere evidenziate allo scopo di verificare l'impatto che la riforma degli enti locali di cui alla L.r. n. 7/2013 può determinare sull'assetto organizzativo del servizio rifiuti.

Il problema più rilevante è indubbiamente la confermata scelta di adottare per l'Autorità d'Ambito il modello privatistico: la commistione tra regolamentazione e gestione, nonché l'inadeguatezza di una formula organizzativa deputata endemicamente all'esercizio dell'attività di impresa, utilizzata per assolvere compiti autoritativi, sono stati alcuni dei probabili fattori dell'aumento dei costi. L'impossibilità di ricorrere alle tutele offerte dal diritto amministrativo in caso di mala o inefficace regolazione, unitamente alla scarsa propensione ad utilizzare appieno le forme previste dal diritto privato, ha determinato la mancanza di un intervento sostitutivo della Regione da una parte e un controllo effettivo dei Comuni dall'altra, sull'operato delle Società d'Ambito che sono diventate una sorta di "*enclave*" ordinamentale in cui non era chiara l'imputazione dell'aspetto organizzativo, economico e finanziario.

Le nuove S.R.R. sembrano ripercorrere la strada delle Società d'Ambito poiché il comma 7 dell'art. 6 stabilisce che "per il funzionamento della S.R.R. si applicano le norme del codice civile. L'amministrazione ed il controllo sulle Società sono disciplinati altresì dagli atti costitutivi e statuti che si conformano alle previsioni di cui alla presente legge".
Se le S.R.R. non hanno compiti gestionali, vi è una aporia nella disposizione in esame in quanto tali società, non esercitando alcuna attività di impresa ma solo

compiti autoritativi, configurano una deroga al regime causale della società prevista dal codice civile, preclusa ad una società regionale. Inoltre, il diritto privato che disegna processi decisionali inderogabili è un sistema chiuso che non solo non tollera interventi esterni nella governance societaria da parte di organi tutori, ma, almeno per la società azionaria, limita l'intervento dell'assemblea dei soci in generale e del socio in particolare in spazi definiti e mai invasivi delle competenze dell'organo gestorio.
Ciò posto, sembrano riscontrarsi i prodromi di un sistema organizzativo in cui i rischi di cortocircuito decisionale potrebbero riverberarsi ancora una volta sulla efficacia ed efficienza del servizio (si pensi ai problemi relativi alla determinazione dei costi del servizio e della contribuzione allo stesso da parte dei Comuni).

Con riferimento alle c.d. ARO, la questione sarebbe attinente alla sola individuazione del soggetto gestore di un segmento del servizio, ove l'interpretazione della norma di cui al comma 2-*ter* dell'art. 5 operata dalla Circolare del 1 febbraio 2013 non attribuisse al Comune o alle Associazioni di Comuni l'intero corpo delle funzioni attribuite all'Autorità d'Ambito, creando di fatto una moltiplicazione dei livelli di regolazione all'interno di un singolo Ambito Ottimale ed una stratificazione dell'assetto organizzativo nei rapporti tra S.R.R. e i soggetti dell'ARO.

La soluzione proposta

Come si è evidenziato in premessa, il tavolo tecnico nella sostituzione delle Province regionali con i Liberi Consorzi e le Aree metropolitane ha optato per una soluzione che focalizzasse l'attenzione su quanto già definito per l'assetto organizzativo stabilito per il servizio rifiuti.

In questo senso, il tavolo tecnico, muovendo dalle attuali circoscrizioni degli Ambiti Territoriali Ottimali tracciato dalla L.r. n. 9/2010 e s.m.i., ha prefigurato 3 Aree metropolitane e 15 Liberi Consorzi, i confini dei quali sono definiti dal D. P. n. 53/2012.

In questo contesto, le funzioni di regolazione del servizio rifiuti sarebbero imputate alle Aree metropolitane ed ai Liberi Consorzi: le prime, sarebbero investite delle funzioni che gli artt. 3 e 4 attribuiscono attualmente alle Province regionali ed ai Comuni, nonché i compiti attribuiti dall'art. 5 alle S.R.R., i secondi svolgerebbero le funzioni proprie delle Province e delle S.R.R.

In questa prospettiva, le S.R.R. verrebbero ad essere sostituite dai Liberi Consorzi, i quali assumerebbero la veste di enti pubblici associativi regolati dal

diritto pubblico sulla base di quanto previsto per i Consorzi obbligatori previsti dall'art. 31 del Testo Unico Enti Locali.

Tale sistema organizzativo sarebbe perfettamente compatibile con le disposizioni del D.lgs. n. 152/2006, laddove sarebbe chiara la separazione tra regolazione e gestione e sarebbero configurabili strumenti di intervento sostitutivo della Regione e di definizione dei poteri di intervento dei Comuni nella gestione del servizio.

Tale soluzione si deve testare secondo il modello della c.d. analisi S.W.O.T.

(S) Punti di forza

Tale modello

- muove da un assetto organizzativo definito nei limiti territoriali da parte di previgenti disposizioni normative evitando una difficile definizione dei confini delle Aree metropolitane e dei Liberi Consorzi
- determina una semplificazione dei livelli di governance territoriale eliminando il sistema delle S.R.R. che verrebbe conglobato nelle competenze dei Liberi Consorzi e producendo un evidente risparmio sul piano dei costi relativamente alla duplicazione dei sistemi organizzativi (funzione dei Liberi Consorzi – Funzioni delle S.R.R. e ARO)
- crea un sistema flessibile, seppur già dimensionato territorialmente, sul quale fare confluire il nuovo assetto delle competenze degli enti locali all'esito della riforma sulla base del principio di sussidiarietà ed adeguatezza

(W) Punti di debolezza

Tale modello

- utilizza come parametro l'esercizio di una funzione, seppur ampiamente incidente sul piano complessivo, quella della regolazione del servizio rifiuti, non offrendo però spunti significativi in ordine allo svolgimento efficace ed efficiente delle altre funzioni attribuibili ai Liberi Consorzi ed alle Aree Metropolitane
- impone una differenziazione tra Liberi Consorzi ed Aree metropolitane, posto che per le seconde le implicazioni gestionali sono rilevanti in considerazione della sovrapposizione tra compiti riservati alle Province e compiti riservate ai Comuni.

(O) Opportunità

Tale modello

- consentirebbe il definitivo superamento delle scelte organizzative immaginate dalla gestione commissariale e perpetuate dalla L.r. n. 9/2010 relative alla configurazione societaria delle Autorità d'Ambito per i rifiuti
- renderebbe, attraverso l'imputazione della funzione ad un ente associativo, più chiara, trasparente e coerente la regolazione del servizio rifiuti

(T) Minacce

Tale modello

- rischia di soffrire la necessità di una regolazione puntuale della fase transitoria in vista della successione non solo delle Province ma anche delle vecchie Società d'Ambito con confini in ambedue i casi non coincidenti con quelli dei Liberi Consorzi e delle Aree metropolitane
- rischia di scontarsi con l'avvio del sistema delle S.R.R. che, se non prorogato nella sua fase di esecuzione, potrebbe determinare una duplicazione seppure temporanea del sistema di regolazione del servizio rifiuti, nel senso che gli istituendi Liberi Consorzi dovrebbero confrontarsi con gli atti posti in essere dalle neo nate S.R.R. (ad esempio gare per l'individuazione del gestore)

Interrelazioni con il servizio Idrico

Come si è evidenziato la riforma dell'organizzazione del Servizio Idrico Integrato è oggetto di diversi progetti di legge in discussione all'A.R.S.

Il governo, in data 11 giugno 2013, ha presentato il disegno di legge n. 455 nel quale espressamente si prevede la costituzione di un Ambito unico regionale con compiti di regolazione e la previsione di possibili sub-ambiti con compiti gestionali.

Secondo quanto esplicitato nella Relazione di accompagnamento al Disegno di legge n. 445 i sub-ambiti ammissibili possono anche coincidere con gli istituendi Liberi Consorzi comunali di cui alla L.r. n. 7/2013.

Sotto questo profilo, tale progetto di legge è perfettamente compatibile con il modello qui adottato, precisando, tuttavia, che ai Liberi Consorzi e alle Aree metropolitane dovrebbero essere riconosciuti non compiti gestionali – peraltro difficilmente configurabili alla luce della disciplina comunitaria di settore – bensì compiti di regolamentazione in via delegata dall'Ambito Unico regionale.

In questo senso, mentre per il servizio rifiuti i Liberi Consorzi esercitano in via esclusiva le funzioni di regolazione, per il servizio idrico, in maniera più

flessibile, i Liberi Consorzi esercitano funzioni delegate la cui ampiezza dipende dallo specifico contesto di riferimento.

Flessibilità della proposta

L'impianto organizzativo proposto, che parte dalla coincidenza dei futuri liberi Consorzi con le SRR, sia nel numero che nell'attuale delimitazione, ha il pregio di essere variamente rimodulabile, anche in funzione delle risultanze derivanti dagli altri Gruppi di Lavoro e degli indirizzi politici sulla tematica.

In altri termini, si può ipotizzare di aggregare in capo ad ogni singolo Libero Consorzio le aree corrispondenti a più SRR.

Tale tipo di riflessione deve essere necessariamente rinviata al momento della sintesi finale dell'attività propedeutica al nuovo DDL sui Liberi Consorzi.