

REGIONE EMILIA - ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE
Delibera DELIBERA

Num. 1447 del 27/09/2010

Proposta GPG/2010/1574 del 23/09/2010

Assessorato VICEPRESIDENTE.ASSESSORE FINANZE.EUROPA.COOPERAZIONE CON IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE.VALORIZZ.NE DELLA MONTAGNA.REGOLAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI.SEMPLIF. E TRASPARENZA.POLITICHE PER LA SICUREZZA

Struttura proponente SERVIZIO AFFARI GENERALI, GIURIDICI E PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA DELLA DIREZIONE GENERALE AMBIENTE E DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA
DIREZIONE GENERALE AMBIENTE E DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA

Funzionario/i estensore/i GOVONI CRISTINA

Oggetto MISURE PER LA GESTIONE DELLA FASE TRANSITORIA CONSEGUENTE ALL'INDIVIDUAZIONE DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DI CUI ALL'ART. 14, COMMA 27, DELLA LEGGE N. 122 DEL 2010 IN RELAZIONE AI SERVIZI PUBBLICI AMBIENTALI.

Pareri/Firme

Parere di regolarità amministrativa

BORTONE

GIUSEPPE

data 23/09/2010

Assessore

SALIERA

SIMONETTA

data 23/09/2010

Iter di approvazione previsto Delibera ordinaria

Inserita nella Seduta di Giunta n. 25 del 27/09/2010

con il numero di delibera : 1447/2010 n. ordine 41

Visti:

- il Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122;
- la Legge 5 maggio 2009 n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", in particolare l'art. 21 comma 3;
- la Legge 23 dicembre 2009 n. 191 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", in particolare l'art. 2 comma 186-bis, introdotto dall'art. 1 comma 1-quinquies del Decreto Legge 25 gennaio 2010 n. 2 "Interventi urgenti concernenti Enti Locali e Regioni" convertito in Legge 26 marzo 2010 n. 42;
- il D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152 "Norme in materia ambientale";
- il D.Lgs 18 agosto 2000 n. 267 "Testo Unico delle leggi in materia di ordinamento degli Enti Locali";
- il Decreto Legge 25 giugno 2008 n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito in Legge 6 agosto 2008 n. 133, in particolare l'art. 23-bis così come modificato dall'art. 15 del Decreto Legge 25 settembre 2009 n. 135 "Disposizioni urgenti per l'attuazione degli obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia della Comunità europea" convertito in Legge 20 novembre 2009 n. 166;
- la Legge Regionale 6 settembre 1999 n. 25 "Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani";
- la Legge Regionale 30 giugno 2008 n. 10 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni";

Preso atto che:

- l'art. 21 comma 3 della Legge 5 maggio 2009 n. 42 individua per i Comuni le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini dell'attuazione della stessa legge, ricomprendendo, alla lettera e), le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e piani di edilizia nonchè per il servizio idrico integrato;
- il comma 27 dell'art. 14 del Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122, dispone che ai fini dei commi da 25 a 31 del medesimo decreto, diretti ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni, e fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117 comma 2 lettera p) della Costituzione, sono considerate funzioni fondamentali dei Comuni le funzioni di cui al citato art. 21 comma 3 della Legge 5 maggio 2009 n. 42;
- l'art. 2 comma 186-bis della Legge 23 dicembre 2009 n. 191 prevede che:
 - decorso un anno dalla data di entrata in vigore della medesima legge sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli artt. 148 e 201 del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152; decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle suddette Autorità è da considerarsi nullo;
 - entro il termine citato, le Regioni attribuiscono con propria legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
 - le disposizioni di cui agli artt. 148 e 201 del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152 sono efficaci in ciascuna Regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui sopra; i medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della Legge 23 dicembre 2009 n. 191;
- l'art. 147 del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152 stabilisce che la gestione del servizio idrico integrato deve essere

organizzata, sulla base di ambiti territoriali ottimali, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:

- a. unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui;
- b. unitarietà della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni;
- c. adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici;

- l'art. 200 del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152 stabilisce che la gestione dei rifiuti urbani deve essere organizzata, sulla base di ambiti territoriali ottimali, nell'ottica di un superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti, e l'art. 201 del medesimo Decreto specifica che per la gestione ed erogazione del servizio di gestione integrata sono affidate le seguenti attività:

- a. la realizzazione, gestione ed erogazione dell'intero servizio, comprensivo delle attività di gestione e realizzazione degli impianti;
- b. la raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ambito territoriale ottimale;

- l'art. 113 comma 9 del D.Lgs 18 agosto 2000 n. 267 prevede che alla scadenza del periodo di affidamento, e in esito alla successiva gara di affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli Enti Locali o delle società di cui al comma 13 del medesimo articolo sono assegnati al nuovo gestore; sono inoltre assegnati al nuovo gestore le reti o loro porzioni, gli impianti e le altre dotazioni realizzate, in attuazione dei piani di investimento di cui al comma 7 del medesimo articolo, dal gestore uscente; a quest'ultimo è dovuto da parte del nuovo gestore un indennizzo pari al valore dei beni non ancora ammortizzati, il cui ammontare è indicato nel bando di gara;

- l'art. 23-bis del Decreto Legge 25 giugno 2008 n. 112

convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, ai commi 2 e 3 individua le modalità di conferimento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e al comma 8 disciplina il regime transitorio degli affidamenti non conformi a quanto stabilito ai commi 2 e 3 come segue:

- a. le gestioni in essere alla data del 22/08/2008 affidate conformemente ai principi comunitari in materia di cosiddetta "in house" cessano, improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante, alla data del 31/12/2011; esse cessano alla scadenza prevista dal contratto di servizio a condizione che entro il 31/12/2011 le amministrazioni cedano almeno il 40 per cento del capitale attraverso le modalità di cui alla lettera b) del comma 2;
- b. le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, alla data del 31/12/2011;
- c. le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio sia avvenuta mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a) del comma 2, le quali abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;
- d. gli affidamenti diretti assentiti alla data del 01/10/2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e

operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30/06/2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31/12/2015; ove siffatte condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del 30/06/2013 o del 31/12/2015;

e. le gestioni affidate che non rientrano nei casi di cui alle lettere da a) a d) cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante;

- l'art. 15, comma 1, della Legge Regionale 6 settembre 1999, n. 25 prevede che il servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani, oggetto della sua disciplina, ricomprensiva dello spazzamento, il lavaggio delle strade e piazze pubbliche, la raccolta ed il trasporto, l'avvio al recupero, e allo smaltimento ivi compreso il trattamento preliminare;

- l'art. 28 della Legge Regionale 30 giugno 2008 n. 10 prevede che la Regione, in raccordo con le autonomie locali, esercita la regolazione per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani, e in particolare:

- esercita le funzioni di regolazione dei servizi;

- provvede ad approvare gli schemi dei contratti di servizio e dei bandi di gara per l'affidamento proposti dai soggetti affidatari, ad eseguire i controlli sulla congruità dei prezzi in relazione ai progetti delle società di gestione per gli interventi infrastrutturali di maggiori dimensioni economiche, nonché a valutare la coerenza dei piani di investimento infrastrutturali con i piani tariffari; provvede altresì ad esercitare la vigilanza sull'operato delle società di gestione e degli altri soggetti operanti nel settore;

- l'art. 30 della Legge Regionale 30 giugno 2008 n. 10 prevede che la minima aggregazione territoriale di esercizio dei servizi pubblici ambientali sia il

territorio provinciale;

Premesso che in base all'attuale assetto delle competenze risultante dall'art. 117 della Costituzione e da quanto affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza 20 novembre 2009, n. 307, "la competenza in materia di servizi pubblici locali resta una competenza regionale" fatta eccezione per i profili attinenti alla tutela della concorrenza;

Considerato che si renda necessario porre in relazione le complesse e numerose discipline che si sono, anche di recente, succedute al fine di fornire un orientamento univoco al sistema delle autonomie locali in una fase di transizione così complessa;

Considerato che:

- alla data del 1 gennaio 2011 le Autorità di Ambito sono soppresse;
- il combinato disposto delle norme che hanno portato all'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni ha espressamente escluso che fra queste rientri il servizio idrico integrato;
- si rende necessario correlare la disposizione relativa all'attribuzione dello smaltimento ai Comuni con la normativa speciale di settore contenuta agli artt. 200 e 201 del D.Lgs. n. 152 del 2006 che prevedono che lo smaltimento dei rifiuti urbani rientri nel ciclo di gestione e che detto ciclo debba essere organizzato in un'ottica di gestione integrata;
- alla data di soppressione delle Autorità di Ambito continua a trovare applicazione quanto previsto dall'art. 30, comma 1, della L.R. n. 10 del 2008 e cioè che l'esercizio delle funzioni in materia di servizi pubblici ambientali è organizzato almeno a livello territoriale provinciale;

Considerato che ad oggi non esiste una pianificazione integrata di ambito in quanto per espressa volontà del legislatore regionale la fase di smaltimento non era ricompresa nel servizio di gestione dei rifiuti urbani;

Dato atto che:

- è intenzione della Regione esercitare le attribuzioni conferite ad opera dell'art. 2, comma 186-bis, della Legge 23 dicembre 2009 n. 191 nel rispetto dei tempi previsti;
- quindi, sino all'entrata in vigore della legge regionale

di attribuzione delle funzioni già esercitate dalle Autorità di Ambito, le stesse rimangano in capo alla Regione;

Valutato che l'aggiudicazione di servizi pubblici quali quelli all'esame da parte di stazioni appaltanti non titolari della funzione potrebbe esporre le medesime ad azioni di responsabilità di tipo erariale e civile da parte del soggetto aggiudicatario;

Ritenuto, nelle more dell'emanazione di una compiuta disciplina ai sensi delle norme sopra richiamate, di precisare che l'integrazione del ciclo dei rifiuti urbani come delineata dalle vigenti norme possa essere attuata anche attraverso la pianificazione e regolazione non essendo necessario che tutte le fasi della gestione siano svolte in modo unitario dallo stesso soggetto e che pertanto si possa avere un perimetro di regolazione e governo pubblico del servizio diverso dal perimetro di gara;

Ritenuto pertanto che il soggetto che effettua lo smaltimento possa essere diverso da quello che fa lo spazzamento e raccolta e che ciò possa avvenire in particolare in tutti i casi in cui il soggetto che effettua lo smaltimento sia proprietario dell'impiantistica dedicata ovvero sia stata realizzata sulla base della pianificazione dei rifiuti urbani ma al di fuori dei Piani di ambito;

Ritenuto che in tali casi sia comunque necessario che il soggetto pubblico titolare delle funzioni di governo del servizio stabilisca il corrispettivo del servizio di smaltimento da ricomprendere nella tariffa del servizio di gestione dei rifiuti da applicare all'utenza;

Valutato necessario disciplinare le modalità di determinazione dell'indennizzo nel caso di subentro di nuovo gestore ai sensi della disciplina vigente con particolare riferimento ai beni strumentali all'esercizio del servizio pubblico non oggetto di valutazione all'interno dei vigenti piani di ambito, ovvero all'impiantistica di smaltimento;

Ritenuto pertanto di fissare i criteri per la determinazione di detto indennizzo sulla base del Valore Industriale Residuo come in Allegato 1) al presente atto;

Dato atto del parere allegato;

Su proposta della Vicepresidente. Assessore Finanze, Europa, Cooperazione con il sistema delle autonomie, Valorizzazione della montagna, Regolazione dei Servizi Pubblici Locali, Semplificazione e Trasparenza, Politiche per la sicurezza;

A voti unanimi e palesi

D E L I B E R A

Per quanto sopra esposto che qui si intende integralmente richiamato:

1. di prendere atto che nelle more dell'emanazione della legge regionale di riordino della materia dei servizi pubblici ambientali la titolarità delle funzioni ad essi connesse compete alla Regione che la esercita dalla data del 1 gennaio 2011 di soppressione delle Autorità di Ambito;
2. di stabilire che i vigenti atti di affidamento così come i contratti di servizio e le convenzioni attuative dei primi, relativi ai servizi pubblici locali con rilevanza economica, non possono essere oggetto di nuovi affidamenti anche sotto forma di proroghe o rinnovazioni, nelle more dell'espletamento, ai sensi delle norme statali e regionali, delle procedure per il conferimento o il riconoscimento delle gestioni ai sensi dei commi 2, 3, 8 e 10, lettera g) dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133. I soggetti gestori sono comunque tenuti a garantire la continuità del servizio pubblico e gli interventi anche relativi a reti ed impianti sino alla attivazione della nuova gestione;
3. di stabilire che la Regione ovvero gli enti locali, attraverso le loro forme associative, non estendono il perimetro e la tipologia delle attività di servizio pubblico oggetto dei vigenti affidamenti o concessioni sino all'emanazione della disciplina regionale ai sensi l'art. 2 comma 186-bis della Legge 23 dicembre 2009 n. 191, in conformità all'abolizione delle riserve o private pubbliche conseguente all'abrogazione, già disposta dal legislatore statale, con l'art. 112, comma 2 del t.u.e.l. di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;
4. di stabilire che l'integrazione del ciclo dei rifiuti urbani come delineata dalle vigenti norme possa essere

attuata anche attraverso la pianificazione e regolazione non essendo necessario che tutte le fasi della gestione siano svolte dallo stesso soggetto e che pertanto il soggetto che effettua lo smaltimento possa essere diverso da quello che svolge lo spazzamento e la raccolta e che ciò possa avvenire, in particolare, in tutti i casi in cui il soggetto che effettua lo smaltimento sia proprietario dell'impiantistica dedicata;

5. di stabilire che nei casi di cui al punto 4) il soggetto pubblico titolare delle funzioni di governo del servizio determini il corrispettivo del servizio di smaltimento da ricomprensere nella tariffa del servizio di gestione dei rifiuti da applicare all'utenza;
6. di stabilire che nei casi in cui il subentro di un nuovo gestore nel servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani comporti la cessione a quest'ultimo dei beni strumentali e delle loro pertinenze necessari per la prosecuzione del servizio, che siano di proprietà del gestore uscente ovvero siano stati realizzati sulla base della pianificazione dei rifiuti urbani ma al di fuori dei Piani di ambito, al gestore uscente deve essere riconosciuto il valore industriale residuo dei predetti beni e pertinenze, con esclusione del mancato profitto derivante dalla conclusione del rapporto di gestione del servizio pubblico, secondo i criteri di cui all'Allegato 1)- Criteri per la determinazione del Valore Industriale Residuo" che costituisce parte integrante del presente atto;
7. di stabilire che le misure di cui al presente atto trovano applicazione dalla data di approvazione dello stesso;
8. di pubblicare integralmente la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna.

ALLEGATO 1 - CRITERI PER LA DETERMINAZIONE DEL VALORE INDUSTRIALE RESIDUO

Il presente Allegato riporta i criteri per la determinazione del Valore Industriale Residuo (V.I.R.) degli impianti realizzati dal Gestore, ai fini della determinazione dell'indennizzo da corrispondere al medesimo Gestore all'eventuale scadenza della Gestione.

L'indennizzo che l'eventuale nuovo gestore dovrà corrispondere al Gestore uscente sarà determinato sulla base del Valore Industriale dei beni oggetto della cessione nel momento in cui tale cessione si verificherà.

Prendendo a riferimento quanto previsto all'art. 24, punto a), del Testo Unico sull'assunzione dei Pubblici servizi, R.D. n. 2578 del 15/10/1925, e dell'articolo 13 del D.P.R. n. 902 del 4/10/1986, il criterio adottato per determinare il valore industriale residuo degli impianti alla data di cessione dei medesimi è quello usuale del "costo di ricostruzione a nuovo, netto di deperimenti".

La determinazione del valore a nuovo degli impianti alla data di cessione prende a riferimento i costi diretti e generali messi a cospite ovvero contabilizzati nel caso di investimenti in corso, sostenuti dal Gestore per la realizzazione degli impianti, ed indicativamente per le seguenti categorie omogenee:

- Terreni
- Fabbricati
- Impianti fissi di pertinenza Immobiliare
- Opere edili esterne
- Impianti elettrici di produzione
- Impianti generici
- Forno
- Postcombustore
- Caldaia a recupero
- Impianto di filtrazione fumi
- Combustore a letto fluido

- Caldaia
- Turbina a vapore
- Produzione di energia elettrica
- Sistemi di controllo linee di termovalorizzazione
- Attrezzature varie

Il valore "a nuovo" alla data di cessione sarà stimato applicando al costo storico totale di ciascuna categoria omogenea di opere opportuni coefficienti di rivalutazione per tener conto dell'andamento inflattivo nel periodo intercorso tra la registrazione originaria dei cespiti afferenti alle opere e la cessione degli impianti.

A tale scopo si utilizzeranno i seguenti indici ISTAT (o gli indici equivalenti esistenti, nel caso in cui al momento della cessione detti indici non siano più in uso):

- per gli impianti e le opere di tipo termomeccanico ed elettrico: "Indici dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali venduti sul mercato interno - Fabbricazione di macchinari ed apparecchiature NCA".
- Per le opere civili: "Indice del costo di costruzione di un fabbricato residenziale - Indice generale".

Il costo di ricostruzione a nuovo all'atto della cessione degli impianti, come definito al punto precedente per ognuno dei cespiti rappresentati da categorie omogenee di impianto, dovrà essere assoggettato al calcolo del deperimento, al fine di ottenere il "costo di ricostruzione netto di deperimento" corrispondente al valore di stima industriale del bene oggetto di cessione.

Il Valore Industriale Residuo all'atto della cessione degli impianti sarà pertanto determinato applicando al costo di ricostruzione a nuovo determinato al punto precedente un coefficiente di degrado che tiene conto della vita fisica media e della vita tecnica residua.

Le vite fisiche medie da adottarsi sono quelle elencate nel prospetto seguente, o se più lunghe, quelle desumibili dagli effettivi tassi di ammortamento dei vari gruppi di cespiti:

Categorie	Anni
Terreni	indefinita

Fabbricati	50
Impianti fissi di pertinenza Immobiliare	30
Opere edili esterne	30
Impianti elettrici di produzione	25
Impianti generici	20
Forno	20
Postcombustore	20
Caldaia a recupero	20
Impianto di filtrazione fumi	20
Combustore a letto fluido	14
Caldaia	14
Turbina a vapore	20
Produzione di energia elettrica	20
Sistemi di controllo linee di termovalorizzazione	10
Attrezzature varie	5

Per il calcolo del Coefficiente di degrado si adotterà il criterio del degrado lineare.

L'indennizzo spettante al Gestore al momento della cessione degli impianti sarà determinato dal VIR come sopra calcolato al netto degli eventuali contributi pubblici, a qualunque titolo concessi a favore dello stesso.

Tali eventuali contributi pubblici andranno a diminuire l'indennizzo spettante al Gestore previo aggiornamento mediante l'indice ISTAT armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) dalla data di erogazione fino alla data di cessazione degli impianti. Nel caso la data di erogazione sia anteriore al 2006 si utilizzeranno gli indici ISTAT dei prezzi al consumo (FOI).