

ARPAE
Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia
dell'Emilia - Romagna

* * *

Atti amministrativi

Deliberazione del Direttore Generale	n. DEL-2021-73 del 15/07/2021
Oggetto	Direzione Tecnica. Approvazione “Atto di indirizzo e azioni della Direzione Generale per il riposizionamento delle attività inerenti il demanio idrico” svolte da Arpae Emilia-Romagna.
Proposta	n. PDEL-2021-67 del 22/06/2021
Struttura proponente	Direzione Tecnica
Dirigente proponente	Zinoni Franco
Responsabile del procedimento	Zinoni Franco

Questo giorno 15 (quindici) luglio 2021 (duemilaventuno), presso la sede di Via Po n. 5, in Bologna, il Direttore Generale, Dott. Giuseppe Bortone, delibera quanto segue.

Oggetto: Direzione Tecnica. Approvazione “Atto di indirizzo e azioni della Direzione Generale per il riposizionamento delle attività inerenti il demanio idrico” svolte da Arpae Emilia-Romagna.

VISTE:

- la Legge Regionale n. 44 del 19/04/1995, che istituisce l'Agenzia Regionale per la Prevenzione e l'Ambiente dell'Emilia-Romagna (Arpa), quale ente strumentale della Regione Emilia-Romagna preposto all'esercizio delle funzioni tecniche per la prevenzione collettiva e per i controlli ambientali, nonché all'erogazione di prestazioni analitiche di rilievo sia ambientale che sanitario;
- la Legge n. 56 del 7 aprile 2014 recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”;
- la Legge Regionale n. 13 del 30 luglio 2015 recante “Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro unioni” ai sensi della quale l'Agenzia Regionale per la Prevenzione e l'Ambiente (Arpa) dell'Emilia-Romagna istituita con L.R. 44/1995 è ridenominata Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia-Romagna (Arpae);

PREMESSO:

- che con la suddetta L.R. n. 13/2015, ed in particolare con gli artt. 14 e 16, la Regione Emilia-Romagna ha previsto, tra l'altro, che le funzioni in materia ambientale afferenti le concessioni relative alle risorse idriche ed all'utilizzo del demanio idrico siano esercitate tramite l'Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia (Arpae);
- che l'attività di gestione amministrativa del demanio idrico ha avuto avvio in Arpae a partire dall'1/05/2016;

RICHIAMATE:

- la D.G.R. n. 1927/2015 con la quale la Regione Emilia-Romagna ha approvato il progetto per il recupero di arretrato nella gestione delle pratiche di concessione del demanio idrico;
- la D.G.R. n. 1036/2017 con la quale la Regione Emilia-Romagna ha approvato specifiche disposizioni sul progetto per il recupero di arretrato nella gestione delle pratiche di concessione del demanio idrico;
- la D.G.R. n. 453/2016 con la quale la Regione Emilia-Romagna ha approvato uno schema di convenzione per il distacco di personale presso Arpae sulle funzioni assegnate ai sensi della L.R. 13/2015, con decorrenza 1/05/2016;
- la D.G.R. n. 188/2019 con la quale la Regione Emilia-Romagna ha approvato uno schema di convenzione tra la Regione ed Arpae per la gestione delle funzioni conferite ai sensi

della L.R. n. 13/2015;

- la D.G.R. n. 1271/2019 con la quale la Regione Emilia-Romagna ha approvato apposite direttive e ha dato indicazioni ad Arpae per lo svolgimento delle attività di recupero del credito connesse alla funzione regionale di gestione del demanio idrico;

RILEVATO:

- che con determinazione dirigenziale del Direttore Tecnico n. 577/2020, in attuazione di quanto previsto nella D.D.G. n. 78/2020 di modifica dell'Assetto organizzativo analitico e del documento Manuale organizzativo di Arpae Emilia-Romagna, è stata istituita, presso la Direzione Tecnica, la posizione dirigenziale di Responsabile Servizio Gestione demanio idrico, che svolge le funzioni già in capo alla posizione dirigenziale di Responsabile Unità Progetto demanio idrico, nonché le funzioni trasversali e di coordinamento a scala regionale sui procedimenti sanzionatori per violazioni amministrative sull'utilizzo del demanio idrico, inclusa l'emissione degli atti conclusivi, di riferimento tecnico-amministrativo per i Servizi Autorizzazioni e Concessioni e di interlocuzione con l'istituzione regionale;

DATO ATTO:

- che a partire dal 2016 la Direzione Tecnica e i Servizi Autorizzazioni e Concessioni hanno svolto, rispettivamente a livello centrale e territoriale, una complessa attività di gestione amministrativa del demanio idrico, relativa al recupero del pregresso su istruttorie di pratiche pendenti, all'attività di semplificazione e omogeneizzazione delle procedure per l'uniforme applicazione della disciplina, nonché all'attività di recupero dei crediti derivanti dall'utilizzo del demanio;

CONSIDERATO:

- che il progressivo trasferimento su Arpae delle funzioni per il recupero dei crediti, l'attività di controllo e gestione dell'abusivismo e la gestione dei procedimenti sanzionatori, ha interferito in modo significativo sull'attività primaria trasferita con la citata D.G.R. n. 453/2016 che riguarda il rilascio delle concessioni;
- tuttavia, che i risultati dell'attività svolta da Arpae dal 2016 ad oggi sono evidenti ed hanno riguardato la messa a punto di strumenti operativi di omogeneizzazione e semplificazione dei procedimenti istruttori, un sistema di comunicazione e informazione più efficiente, un incremento della capacità operativa nel rilascio di concessioni e nel recupero crediti;
- che gli obiettivi di completamento del recupero del consistente pregresso e del controllo dell'abusivismo trasferiti ad Arpae dalla Regione richiedono interventi strutturali in grado

di incidere in modo significativo su tutti quegli aspetti che oggi determinano momenti di rallentamento più o meno significativi del processo operativo;

- che, in particolare, si ritiene necessario intervenire in tutte le componenti del sistema, dagli aspetti regolamentari alla semplificazione della presentazione delle domande, dalla totale revisione del sistema informativo all'organizzazione del lavoro;
- che per definire i vari interventi si è reso necessario effettuare un'analisi dettagliata delle varie attività, individuando le principali criticità attualmente presenti nel sistema che determinano impedimenti alla realizzazione efficiente del processo, e di conseguenza definire le relative azioni volte al superamento delle criticità;

RILEVATO:

- che la Direzione Tecnica ha predisposto un documento, allegato sub A) al presente atto quale parte integrante e sostanziale, di analisi della gestione del demanio idrico svolta da Arpae nel periodo maggio 2016 – dicembre 2020 e di individuazione degli ambiti di intervento nonché delle priorità nella definizione degli interventi stessi per il riposizionamento delle attività inerenti il demanio idrico svolte da Arpae;

SPECIFICATO:

- che il suddetto documento individua gli aspetti organizzativi, gli aspetti relativi ai sistemi informativi e gli interventi da attuare sulla base delle priorità individuate e delle criticità presenti nel sistema;
- che, in particolare, sono descritti gli interventi da attuare sulla base delle priorità individuate e delle criticità presenti nel sistema, con riferimento ai seguenti ambiti:
 - attività amministrativa di rilascio delle concessioni: semplificazione dei procedimenti, avvio e implementazione del nuovo sistema informativo, completamento del caricamento dei dati sul sistema informativo e gestionale e digitalizzazione dei fascicoli relativi al pregresso, riorganizzazione delle attività dei servizi impegnati nella gestione del demanio idrico, definizione di un Piano Annuale per il progressivo recupero del pregresso, ridefinizione delle risorse di personale necessarie per far fronte ai carichi di lavoro, coinvolgimento attivo di tutti i servizi di Arpae per far fronte alle priorità individuate, in particolare per le attività di controllo e per gli aspetti contabili;
 - attività di controllo dell'abusivismo;

CONSIDERATO:

- che il documento predisposto dalla Direzione Tecnica risponda all'esigenza di individuare le azioni da mettere in campo ai fini dell'ottimale svolgimento da parte di Arpae delle attività connesse al demanio idrico ai sensi di quanto previsto dalla L.R. n. 13/2015;

RITENUTO:

- pertanto opportuno approvare il documento “Atto di indirizzo e azioni della Direzione Generale per il riposizionamento delle attività inerenti il demanio idrico” svolte da Arpae Emilia-Romagna, allegato sub A) al presente atto quale parte integrante e sostanziale;

RITENUTO INOLTRE:

- di disporre che il piano di riposizionamento delle attività inerenti il demanio idrico sia attuato anche mediante specifiche schede operative da realizzarsi con il contributo di gruppi di lavoro trasversali;

SU PROPOSTA:

- del Direttore Tecnico, Dott. Franco Zinoni, il quale ha espresso parere favorevole in merito alla regolarità amministrativa del presente atto;

DATO ATTO:

- del parere favorevole del Direttore Amministrativo, Dott.ssa Lia Manaresi, espresso ai sensi della L.R. n. 44/95;
- che il responsabile del procedimento, ai sensi della L. n. 241/90, è lo stesso Direttore Tecnico, Dott. Franco Zinoni;

DELIBERA

1. di approvare il documento “Atto di indirizzo e azioni della Direzione Generale per il riposizionamento delle attività inerenti il demanio idrico” svolte da Arpae Emilia-Romagna, allegato sub A) al presente atto quale parte integrante e sostanziale;
2. di disporre che il piano di riposizionamento delle attività inerenti il demanio idrico sia attuato anche mediante specifiche schede operative da realizzarsi con il contributo di gruppi di lavoro trasversali.

PARERE: FAVOREVOLE

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

(F.to Dott.ssa Lia Manaresi)

IL DIRETTORE TECNICO

(F.to Dott. Franco Zinoni)

IL DIRETTORE GENERALE

(F.to Dott. Giuseppe Bortone)

Atto di indirizzo e azioni della Direzione Generale per il riposizionamento delle attività inerenti il Demanio Idrico

Premessa

Il presente atto detta indirizzi per la gestione del Demanio Idrico al termine della esperienza maturata a 5 anni dal trasferimento delle funzioni ad Arpae, in attuazione della DGR 453/2016.

Nel corso degli anni si sono succeduti diversi provvedimenti regionali che hanno coinvolto in modo progressivo Arpae per quanto concerne le diverse attività che riguardano la gestione del Demanio Idrico nelle sue varie componenti, contemplando la gestione di funzioni che si esauriscono completamente all'interno dell'Agenzia, ed altre il cui processo si completa all'interno degli uffici regionali.

Il percorso avviato sia con il distacco di personale regionale per il rilascio delle concessioni correnti, sia con l'assunzione di personale a tempo determinato per l'attuazione del progetto di smaltimento del cosiddetto "pregresso" (domande pendenti), è stato caratterizzato da un corposo turnover del personale. Il personale in distacco ha usufruito di finestre progressive di rientro nei ruoli regionali, mentre il personale a tempo determinato, assunto con incarichi annuali o semestrali, ha presentato tassi di sostituzione molto elevati, e questo ha richiesto un'azione continua di formazione, determinando un rallentamento significativo dell'attività operativa rispetto al piano dell'Agenzia.

Anche il progressivo trasferimento su Arpae delle funzioni per il recupero dei crediti, l'attività di controllo e gestione dell'abusivismo e la gestione dei procedimenti sanzionatori, hanno interferito in modo significativo sull'attività primaria trasferita con la DGR 453/2016 che riguarda il rilascio delle concessioni.

Va però riconosciuto che nonostante le difficoltà sopra richiamate, i risultati sono stati evidenti ed hanno riguardato la messa a punto di strumenti operativi di omogeneizzazione e semplificazione dei procedimenti istruttori, un sistema di comunicazione e informazione più efficiente, un incremento della capacità operativa che ha permesso di passare dalle circa 1200 concessioni rilasciate nei primi 12 mesi alle 3000 concessioni rilasciate nel 2020 tra SAC e Servizio Gestione Demanio Idrico, al recupero crediti di circa 12.000.000 Euro connesso con l'attività di recupero del pregresso.

Ciononostante, gli obiettivi di completamento del recupero del consistente pregresso ed il controllo del cospicuo abusivismo stimato dalla Regione, appaiono troppo lontani da raggiungere senza interventi strutturali in grado di incidere in modo significativo su tutti quegli aspetti che oggi determinano momenti di rallentamento, più o meno significativi, del processo operativo.

1. La gestione del Demanio idrico nel periodo maggio 2016 – dicembre 2020

1.1 Attività svolta da Arpae per il rilascio delle concessioni correnti

In attuazione di quanto previsto dalla L.R. 13 del 2015, l'attività di gestione amministrativa del demanio idrico ha avuto inizio in Arpae a partire dal 1 maggio 2016.

L'istruttoria delle domande presentate da quella data in poi è stata svolta a livello territoriale dai SAC, ad eccezione di alcune tipologie di pratiche gestite direttamente dal progetto demanio.

L'avvio di questa attività all'interno dell'Agenzia è stato particolarmente complesso sia a causa della già citata situazione di precarietà del personale dedicato e dell'esigenza di sostituzione/formazione periodica, sia per l'adattamento al contesto dell'Agenzia caratterizzato da sistemi informatici diversi, da integrare nell'operatività con quelli regionali.

Di conseguenza il 2016 è stato utilizzato per l'assestamento alla nuova realtà operativa, e l'attività, sotto il profilo dei risultati, non è quantificabile.

A seguire si riportano pertanto i dati 2017-2020 per l'attività di rilascio delle concessioni di acque e di aree (nuove, rinnovi, varianti sostanziali):

Anno	Concessioni	SAC PC-PR-RE	SAC MO-FE	SAC BO	SAC FC-RA- RN	Totale
2017	Derivazione acque superficiali e sotterranee	284	305	73	101	763
	Occupazione aree del demanio idrico	161	85	89	155	490
	Totale	445	390	162	256	1253
2018	Derivazione acque superficiali e sotterranee	300	152	70	167	689
	Occupazione aree del demanio idrico	211	144	167	228	750
	Totale	511	296	237	395	1439
2019	Derivazione acque superficiali e sotterranee	367	115	99	249	830
	Occupazione aree del demanio idrico	184	182	155	140	661
	Totale	551	297	254	389	1491
2020	Derivazione acque superficiali e sotterranee	545	221	127	160	1053
	Occupazione aree del demanio idrico	286	193	139	281	899
	Totale	831	414	266	441	1952

Dai dati riportati si evidenzia un progressivo incremento delle attività di rilascio di concessione anche significativo nel 2020.

A questa attività principale vanno aggiunti rinunce, cambi di titolarità, svincoli di cauzione di concessione, rateizzazioni che nel triennio 2017-2019 sono risultati come numero di atti/istruttorie/provvedimenti pari a 407, mentre nel solo 2020 sono ammontati a oltre 380.

Analogamente l'attività di verifica dei canoni concessori per il recupero crediti nel periodo 2017-2019 ha portato all'emanazione di 1800 note e, nel solo 2020, di oltre 1100.

Questi risultati sono stati raggiunti anche grazie all'assestamento organizzativo interno delle Strutture che ha visto, oltre alla creazione delle Aree vaste territoriali, progressivamente una stabilizzazione del personale, un efficientamento nella gestione dei procedimenti frutto del confronto costante sulle problematiche più spinose ed una sempre maggiore omogeneizzazione fra Aree nell'ambito del Coordinamento SAC.

1.2 Attività realizzata col progetto per il recupero del pregresso

Il progetto per il recupero del pregresso (DGR n.1927/2015 e DGR n. 1036/2017) ha portato avanti le istruttorie delle pratiche pendenti al 01.05.2016, concludendo 2.422 procedimenti (dei quali 731 nel 2020), ha provveduto al controllo della regolarità dei pagamenti e all'invio massivo di note di interruzione della prescrizione di legge (individuata come attività prioritaria dalla DGR n.1540/2017), con un introito complessivo di recupero di crediti pregressi per la Regione di circa 9.250.000 euro.

Da subito, in analogia con quanto avveniva nella gestione regionale, il progetto si è fatto carico della gestione di alcune pratiche di particolare rilevanza quali le Grandi Derivazioni, con la chiusura di molte procedure in VIA, con particolare riferimento ai campi pozzi ad uso acquedottistico, le pratiche dei Consorzi di Bonifica, gli Accordi sostitutivi di concessioni, gestiti e implementati come tipologia con le occupazioni delle reti dei gestori di telecomunicazioni.

Il progetto ha poi curato l'attività di semplificazione e omogeneizzazione delle procedure, elaborando da una parte modelli di atti, note e fogli di calcolo per velocizzare il lavoro istruttorio, e dall'altra redigendo linee guida per uniformare l'applicazione della disciplina. Si è interagito inoltre con la Regione collaborato sulla proposta di semplificazione della disciplina normativa dei procedimenti concessori.

1.3 Il controllo dell'abusivismo

Il controllo dell'abusivismo è stato effettuato in via ordinaria nell'ambito dell'attività di rilascio e gestione dei titoli concessori afferenti i beni del demanio idrico.

Pertanto con nota prot. PG/2019/29861 del 25/02/2019 la Regione ha inoltrato il "Rapporto Tecnico delle occupazioni del Demanio Idrico di competenza regionale – analisi delle principali aree da sottoporre a verifica" che riportava una serie di punti (n. 620) che identificano possibili occupazioni con manufatti, la cui verifica è stata effettuata e trasmessa con nota PG/2020/59849 del 23/04/2020. Lo stesso Rapporto Tecnico ha indicato inoltre 6.338 aree con occupazioni di tipo agricolo, di cui n.1936 sono già state verificate.

1.4 Ulteriori funzioni

Lo svolgimento della funzione regionale di gestione del demanio idrico tramite Arpae porta con sé alcune complicazioni legate al fatto che le entrate connesse all'utilizzo del demanio restano regionali e che la Regione è dunque l'ente creditore legittimato alle azioni di recupero del credito. Ciò ha comportato la necessità di costituire una struttura di snodo tra Arpae e la Regione, che coordini le attività di verifica dei crediti finalizzata all'insinuazione nei fallimenti e altre procedure concorsuali, nonché la trasmissione dei dati necessari alle azioni di recupero coattivo del credito da parte dei competenti uffici regionali. L'attività di recupero dei crediti derivanti dall'utilizzo del

demanio è infatti progressivamente aumentata come mole, anche in relazione alla difficile congiuntura economica e col progredire delle verifiche connesse all'attività istruttoria.

Il trasferimento dei compiti di gestione amministrativa ha comportato anche il trasferimento su Arpae dei procedimenti sanzionatori, che per i primo anno sono stati gestiti col supporto degli uffici regionali e successivamente sono stati istruiti e conclusi autonomamente, conseguendo peraltro un vantaggio del termine prescrizione di quasi due anni rispetto alla situazione ereditata.

1.5 La situazione al 31 dicembre 2020

Se può essere considerata soddisfacente l'attività connessa alla gestione economica del demanio, con un recupero di circa 12.000.000 euro, molto rimane da fare per ridurre la mole delle pratiche giacenti, ancora da istruire o completare, anche se si è senz'altro incrementato progressivamente il numero dei procedimenti conclusi, fra concessioni correnti e pregresso arrivando a circa 3000 procedimenti nel 2020.

Alla data del 31.12 2020 il si è concluso Progetto demanio, così come previsto dalla DGR n.1927 del 2015 istitutiva e dalla successiva DGR 1036 del 2017. L'attività di recupero del pregresso dovrà peraltro continuare, seppure con modalità differenti, nell'ambito dell'organizzazione di Arpae, stante la funzione di gestione del demanio idrico svolta dalla Regione tramite l'Agenzia.

Restano inoltre un numero consistente di occupazioni agricole da verificare, con tutto il relativo lavoro di accertamento e di regolarizzazione, ove richiesta.

In assenza di un intervento immediato e sistematico sui tre settori individuati come elementi frenanti la potenzialità dell'Agenzia (semplificazione, sistema informativo, organizzazione delle attività), non sarà possibile far fronte in modo adeguato ai carichi di lavoro che sono stati assegnati ad Arpae.

2. Piano di riposizionamento del Demanio Idrico

Il piano di riposizionamento del Demanio idrico prende atto del lavoro enorme effettuato in questi anni da Arpae e dei risultati conseguiti, ma al tempo stesso della impossibilità di raggiungere in tempi ragionevolmente brevi gli obiettivi di recupero delle concessioni pendenti e della messa a regime dei controlli relativi all'abusivismo senza una riorganizzazione complessiva della materia.

Al fine di raggiungere tali obiettivi è necessario apportare modifiche sostanziali agli attuali parametri operativi, con una dettagliata analisi di tutte le componenti dei processi operativi, ridefinendo nel dettaglio tutti gli aspetti metodologici con l'obiettivo sfidante di raddoppiare la produttività rispetto alla gestione, pur virtuosa, di questi ultimi anni.

Per raggiungere questo obiettivo sfidante è necessario intervenire in tutte le componenti del sistema, dagli aspetti regolamentari alla semplificazione della presentazione della domanda, dalla totale revisione del sistema informativo all'organizzazione del lavoro. Per definire i vari interventi, il piano di riposizionamento delle funzioni del demanio idrico ha necessariamente analizzato nel dettaglio le varie attività, individuando le principali criticità attualmente presenti nel sistema che determinano un ostacolo alla realizzazione efficiente del processo, e di conseguenza sono state individuate le relative azioni volte al superamento delle criticità.

L'elemento chiave che ha guidato l'analisi e l'individuazione delle azioni da mettere in campo si riconduce all'indirizzo della Regione in materia di semplificazione, e riguarda tutti gli aspetti del procedimento. Semplificazione perseguita nella gestione dell'interazione con gli utenti,

nella relazione con gli Enti coinvolti nel procedimento, nello sviluppo e gestione delle banche dati e sistemi informativi, nella gestione dell'istruttoria e dell'atto finale. Semplificazione da applicare anche nel campo dei controlli attraverso l'utilizzo intensivo dei sistemi informativi e la collaborazione tra i Servizi che operano sul territorio.

Il presente piano è redatto tenendo conto dell'attuale personale dedicato al presidio del Demanio idrico interno ad Arpae, composto da circa 90 unità, distribuito tra i Servizi posti sul territorio presso le Aree Autorizzazioni e Concessioni, e in parte presso il Servizio Gestione Demanio Idrico della Direzione Tecnica.

Va peraltro considerato che non tutti i procedimenti presentano il medesimo grado di complessità e tempistica equivalente, in quanto l'istruttoria delle nuove istanze risulta più agile e veloce rispetto a quella di una pratica giacente da anni (c.d. pregresso). Ciò dipende dal fatto che l'utente ha un interesse attuale alla conclusione dell'iter e risponde dunque prontamente alle richieste di integrazioni e a tutte le ulteriori richieste di adempimenti necessari alla conclusione della pratica. Nella trattazione delle pratiche pregresse spesso si osserva la successione di più soggetti nell'utilizzo del bene, fallimenti, c'è un arretrato contabile da regolarizzare, ecc., e tutto questo richiede maggior dispendio di tempo e di energie.

Da quanto sopra premesso, è evidente la necessità di intervenire nei settori sopra richiamati con azioni mirate, attraverso opportuni investimenti economici e risorse umane adeguate, riorganizzando la gestione delle funzioni in capo all'Agenzia e mettendo in opera tutte le azioni possibili di semplificazione amministrativa al fine di determinare un aumento significativo della produttività sullo smaltimento del pregresso e la gestione generale del demanio.

Di seguito vengono riportate in sequenza gli elementi portanti del presente piano, partendo dall'elenco delle prestazioni principali erogate dall'Agenzia, per passare successivamente all'analisi di dettaglio delle principali criticità presenti individuate come elementi che ostacolano il raggiungimento della massima potenzialità a cui può aspirare l'Agenzia. Sono quindi state individuate le azioni, in parte già in corso, e le proposte operative in grado di modificare l'attuale trend e riassetare l'attività dell'Agenzia sulla base degli obiettivi strategici e programmatici del prossimo triennio.

2.1 Elenco delle prestazioni

Di seguito sono elencate le principali prestazioni realizzate da Arpae, sia per le funzioni il cui processo si completa all'interno dell'Agenzia sia per quelle dove Arpae supporta con attività istruttoria gli atti di competenza regionale (es. recupero crediti). Per ciascuna prestazione sono esplicitate le principali attività in cui si articola la funzione, senza pretese di esaustività.

a) Rilascio e gestione delle concessioni demaniali

- Concessioni prelievi idrici
- Concessioni uso idroelettrico e adempimenti connessi
- Concessioni utilizzo di aree con titoli pluriennali
- Concessioni temporanee brevi a specifico utilizzo (taglio degli alberi, ecc.)
- Gestione concessioni vigenti (varianti, cambi titolarità, controllo scadenze delle prescrizioni e gestione fine concessione)
- Concessioni grandi derivazioni e Consorzi di Bonifica
- Stipulazione e gestione accordi sostitutivi di concessioni aree

b) Controllo pagamenti connessi all'uso del demanio

- canoni correnti
- canoni pregressi
- canoni corrisposti in attesa di rinnovo concessione
- altri pagamenti (spese istruttorie e depositi cauzionali)

c) controllo violazioni

- controllo abusivismo prelievi idrici
- controllo rispetto delle prescrizioni ed in particolare del DMV
- controllo del rispetto dei divieti di prelievo in situazione di carenza idrica
- controllo abusivismo occupazione di aree
- controllo rispetto delle prescrizioni sull'occupazione di aree

d) gestione procedimenti sanzionatori

- verbali di accertamento della violazione
- redazione atti conclusivi per ordinanze ingiunzioni
- eventuale difesa in giudizio
- verifiche pagamenti in misura ridotta e conciliazione dei pagamenti delle ordinanze

e) recupero crediti regionali per uso demanio idrico

- verifica crediti per insinuazione in fallimenti e procedure concorsuali
- istruttoria e predisposizione documenti e dati per iscrizione a ruolo da parte di RER
- istruttoria e predisposizione documenti e dati per ordinanze ingiunzioni da parte di RER.

Tali prestazioni necessitano per la loro attuazione di una serie di attività di supporto che fanno parte del processo e sono parte intrinseca del sistema. Tali attività afferiscono alla parte tecnica delle istruttorie e incidono su tempi e complessità del sistema e quindi sono parte integrante dell'analisi delle criticità e delle soluzioni operative adottate col piano di riposizionamento.

Le principali attività trasversali a supporto della realizzazione delle prestazioni sono:

- produzione di indirizzi tecnici e linee guida;
- elaborazione di modelli e strumenti per semplificazione/omogeneizzazione;
- gestione/implementazione sistema informativo e cartografico;
- caricamento dati/dematerializzazione pratiche;
- gestione aggiornamento sito web;
- punto informativo demanio (PID);
- formazione del personale.

2.2 Principali elementi di criticità del sistema

La gestione del Demanio idrico si espleta attraverso la realizzazione di una serie di prestazioni erogate direttamente o a supporto della Regione, nonché mediante la gestione di attività trasversali per la realizzazione delle prestazioni come elencato al capitolo 2.1.

In un percorso così complesso e articolato sono numerosi i punti su cui intervenire per migliorare il processo complessivo, ma un'analisi troppo spinta di ricerca dei punti di miglioramento può comportare un piano di revisione eccessivamente complesso e oneroso, che potrebbe anche ostacolare un percorso di semplificazione ed efficientamento mirato al raggiungimento dell'obiettivo prestabilito. Per tale motivo è stata effettuata un'analisi delle principali criticità presenti nel sistema, alle quale fornire una prima risposta, demandando poi a specifici gruppi di approfondimento il compito di affinare le soluzioni operative per un ulteriore efficientamento del sistema. Gli aspetti che in questi anni hanno condizionano il possibile cambio di passo nella gestione del Demanio si possono ricondurre ai seguenti elementi:

- un sistema informativo obsoleto, non adeguato allo snellimento e automazione dei processi;
- un pregresso consistente costituito quasi esclusivamente da pratiche cartacee;
- procedimenti istruttori lenti e complessi;
- disposizioni regolamentari non adeguate all'applicazione di processi di semplificazione;
- risorse umane inadeguate alle progressive funzioni trasferite nel corso degli anni all'Agenzia in assenza di modifiche organizzative e accordi con altri Enti.

Analizzando le criticità in relazione alle le principali funzioni svolte dall'Agenzia si osserva quanto segue.

Rilascio e gestione delle concessioni demaniali

Aspetti di processo

- Le procedure istruttorie sono complesse e scarsamente automatizzate (calcolo dei canoni, definizione delle prescrizioni, valutazione tecnica delle istanze, ecc.);
- si registrano tempi eccessivi per l'acquisizione dei pareri, in particolare per quanto concerne il Nulla Osta Idraulico;
- le istanze più datate non istruite necessitano di rilevanti integrazioni documentali per completare l'istruttoria;
- la documentazione tecnica richiesta è ridondante in relazione alle informazioni tecniche già disponibili all'interno dell'Agenzia;

- le integrazioni documentali che pervengono ancora in cartaceo e richiedono tempi di digitalizzazione dei dati.

Aspetti relativi al sistema informativo

- Il sistema informativo utilizzato fino al 2021 è obsoleto e poco funzionale per una semplificazione del processo che va dalla presentazione della domanda all'emissione dell'atto finale, nonché in relazione alla gestione amministrativa delle entrate;
- parte delle domande di concessione pendenti non sono state inserite nel sistema informativo;
- sulla banca dati SISTEB non sono completi i dati delle concessioni vigenti.

Aspetti organizzativi

- L'organizzazione delle funzioni per territorio provinciale, tenuto conto delle risorse umane disponibili, non consente di far fronte agli attuali carichi di lavoro determinati dalle pratiche correnti e dal recupero del pregresso pendente.

Pagamenti connessi all'uso del demanio

- I tempi e l'impegno di personale risultano eccessivi per il sollecito dei canoni e l'interruzione della prescrizione in quanto i dati non sono organizzati nel sistema informativo e manca la possibilità di controllo automatico dei versamenti e ricongiunzione con i titoli di riferimento;
- manca un sistema per la segnalazione dei volumi irrigui effettivamente utilizzati e relativo ricalcolo del canone per l'anno di riferimento quando legato alla misura del prelievo.

Controllo violazioni

- Le risorse interne limitate per la mole dei controlli necessari al controllo dell'abusivismo;
- il sistema di sospensione dei prelievi posto in essere fino al 2020 non risultava adeguatamente supportato da conoscenze adeguate della situazione dei corpi idrici e presenta elementi di estrema rigidità.

2.3 Elenco delle priorità nella definizione degli interventi

Al capitolo 2.1 sono state elencate le principali funzioni che svolge l'Agenzia e le prestazioni erogate nella gestione delle funzioni di amministrazione attiva e nel ruolo di controllo del demanio.

Nello svolgimento di tali funzioni si possono individuare dei criteri di priorità di intervento, in relazione all'impossibilità di intervenire in modo significativo sulla prestazione senza una modifica

del contesto, oppure all'importanza che la prestazione riveste in termini economici e/o di sicurezza, per cui sono necessari interventi immediati.

Le priorità sono state elencate seguendo l'ordine delle attività e tenuto conto della situazione in essere e della difficoltà di risoluzione delle criticità presenti senza interventi significativi.

2.3.1 Rilascio e gestione delle concessioni demaniali

- a) Ridefinizione di un piano di recupero del pregresso basato su semplificazione e innovazione informativa, da realizzare in un orizzonte temporale di 5 – 6 anni;
- b) regolarizzazione dei ponti e occupazioni con manufatti (case di guardia, capanni da pesca, ecc.);
- c) completamento del caricamento dati essenziali su banca dati;
- d) dematerializzazione delle pratiche del pregresso.

2.3.2 Controllo pagamenti connessi all'uso del demanio

- a) Completamento del caricamento dati essenziali su banca dati;
- b) proseguimento dell'attività di sospensione delle prescrizioni con invio note (per importi superiori a 100 Euro nel 2021 e per importi superiori a 50 Euro nel 2022;
- c) implementazione richiesta automatica dei canoni;
- d) implementazione controllo automatico dei versamenti.

2.3.3 Sistemi di controllo violazioni

- a) Controllo occupazioni abusive;
- b) controllo prelievi abusivi;
- c) messa in opera del nuovo sistema di sospensione dei prelievi.

2.3.4 gestione procedimenti sanzionatori

- a) riduzione ulteriore dei tempi per la conclusione dei procedimenti sanzionatori;

2.3.5 recupero crediti regionali per uso demanio idrico

- a) organizzazione della funzione con elaborazione linee guida.

2.4 Azioni già in corso finalizzate al superamento delle criticità

La maggior parte delle azioni necessarie alla risoluzione delle criticità avanzate al paragrafo 2.2 sono state avviate negli ultimi mesi e sono vicine alla conclusione. In particolare sono in corso di attuazione le seguenti azioni:

- proposte per modifica della normativa regionale in materia di acque;
- proposte per modifica della normativa regionale in materia calcolo per occupazione di aree;
- Gruppo di lavoro ARSTPC per la semplificazione e riduzione dei tempi del rilascio del nulla osta idraulico e individuazione di fattispecie per cui non occorra la concessione o il nullaosta idraulico;
- avvio gestionale del nuovo SW Genioweb con piano di personalizzazione e automazione delle nuove funzioni per presentazione delle domande, gestione degli atti, gestione dei canoni, controllo dati e cartografia;
- avvio del portale sospensione prelievi;
- indirizzi tecnici per la semplificazione delle istruttorie e degli atti.

2.5 Interventi da attuare sulla base delle priorità individuate e delle criticità presenti nel sistema

2.5.1. Attività Amministrativa rilascio concessioni

Per ottenere un miglioramento significativo della riduzione dei tempi istruttori e di rilascio delle concessioni le azioni da attuare in modo sinergico per permettere la gestione del corrente e l'azzeramento del pregresso in un numero ragionevole di anni (5 – 6 anni) riguardano:

- a) la semplificazione dei procedimenti;
- b) l'implementazione del nuovo sistema informativo (GENIOWEB);
- c) il completamento del caricamento dei dati sul sistema informativo e gestionale e la digitalizzazione dei fascicoli relativi al pregresso;
- d) la riorganizzazione delle attività dei servizi impegnati nella gestione del demanio idrico;
- e) la definizione di un Piano Annuale per il progressivo recupero del pregresso;
- f) la ridefinizione delle risorse di personale necessarie per far fronte ai carichi di lavoro ;
- g) il coinvolgimento attivo di tutti i servizi di Arpae per far fronte alle priorità individuate, in particolare per le attività di controllo e per gli aspetti contabili.

Di seguito sono elencate le azioni previste per ciascun punto di semplificazione dell'azione amministrativa.

a) Semplificazione dei procedimenti

Interventi sulla normativa

Sono stati avviati tavoli di lavoro con la Regione Emilia Romagna per i seguenti interventi:

- 1) modificazione del Regolamento 41/2001 e DGR Regionali, in particolare sui sottoindicati aspetti:

- presentazione della domanda online;
- pubblicazioni solo su sito web di ArpaE per la maggioranza delle concessioni;
- riduzione dei pareri da obbligatori in modo da alleggerire il procedimento;
- estensione della procedura semplificata e previsione di una semplificazione documentale per l'istanza;
- unificazione dell'atto di autorizzazione alla perforazione con quello di concessione;
- estensione della durata delle concessioni, con particolare riferimento alle semplificate e proposta di equiparazione alla durata dell'autorizzazione unica ambientale o altra autorizzazione;
- disciplina dell'uso domestico e previsione della possibilità del passaggio da pozzo extra domestico a domestico anche per profondità maggiori di 20 metri;
- introduzione di autorizzazioni provvisorie al prelievo;
- introduzione della regolamentazione sui prelievi (perforazioni, prelievo reimmissione) ad uso geotermico e well point;
- revisione dei canoni per gli Enti pubblici ed usi istituzionali/non lucrativi della risorsa idrica;
- revisione del canone ad uso zootecnico e meccanismo scomputo canone per volumi effettivi misurati ad uso irriguo.

2) interventi su L.R. 7/2004 e DGR modificative dei canoni per occupazione di aree con particolare attenzione alla semplificazione e standardizzazione dei criteri di calcolo dei canoni:

- riduzione categorie di colture per VAM;
- riduzione categorie di riferimento per osservatorio valori immobiliari;
- eliminazione delle forbici, e della discrezionalità di scelta del singolo istruttore.

Interventi che non comportano modifiche normative:

- a) semplificazione dei N.O.I., lavoro svolto in accordo con l'ARSTPC;
- b) predisposizione di modelli di atti con prescrizioni tipo per le diverse situazioni e di note per le varie fasi procedurali, eventualmente caricabili a sistema;
- c) semplificazione degli strumenti tecnici per l'istruttoria interna all'Agenzia;
- d) ulteriore affinamento del "Visore" in termini di velocità, editing del risultato e in particolare ampliamento di funzioni di lettura/scrittura per la gestione cartografica;
- e) aggiornamento delle linee guida, con indicazioni ulteriori per la gestione delle pratiche afferenti i corpi idrici non tipizzati e le fattispecie in repulsione;
- f) revisione nel modulo della domanda della dichiarazione della data di inizio uso della risorsa.

b) avvio e implementazione del nuovo sistema informativo

Il nuovo sistema informativo (GENIOWEB) è stato attivato e sarà implementato in modo graduale. Entro il primo anno di operatività potrà usufruire delle seguenti semplificazioni rispetto alla versione iniziale:

- presentazione della domanda in formato digitale (portale domande);
- semplificazione gestione NOI;
- predisposizione automatica dell'atto;
- calcolo automatico del canone;
- richiesta automatica dei canoni, rivalutazione annuale e calcolo interessi per i solleciti il tutto attraverso interconnessione con PagoPA;
- conciliazione automatica con caricamento dati pagamenti;
- gestione automatica delle rateizzazioni di pagamento;
- implementazione della predisposizione automatica di lettere standard;
- elaborazione e collegamento di un portale per il caricamento da parte degli utenti dei dati relativi ai quantitativi di acqua prelevata;
- valutazione della possibilità di fornire le integrazioni direttamente on line tramite il SW;
- collegamento alla anagrafica aggiornata;
- integrazione con sistemi cartografici.

c) Completamento del caricamento dei dati sul sistema informativo e gestionale e digitalizzazione dei fascicoli relativi al pregresso

E' stato avviato il progetto di caricamento dati e digitalizzazione delle pratiche giacenti. E' in corso la fase sperimentale di 3 mesi realizzata con 2 collaboratori dedicati (dipendenti/interinali) al fine di definire le modalità migliori (in termini di qualità e velocità del prodotto finale) e riscontrare i tempi e i costi necessari per completare l'attività sulle pratiche giacenti. La fase sperimentale terminerà nel mese di agosto, al termine della quale va pianificata l'azione per completare la scansione delle pratiche cartacee in un periodo massimo di 24 mesi appaltando l'attività all'esterno con adeguate risorse. Contemporaneamente va attuato un piano di dematerializzazione dei principali dati trattandosi di attività prioritaria necessaria per estrazioni e ricognizioni dei dati che stanno alla base della pianificazione delle risorse idriche e della riduzione dei tempi istruttori nella gestione delle domande pendenti.

d) Riorganizzazione dei Servizi per competenza specifica

L'attuale organizzazione è suddivisa in circa 65 unità sul territorio per la gestione di circa 2000 - 2500 pratiche/anno di cui parte significativa è rappresentata dal rinnovo di concessioni attive. Al recupero del pregresso che si stima ammonti, per quanto può ricavarsi dalla banca dati non completa, a circa 30.000 pratiche, sono state dedicate ad oggi circa 20 unità di personale del Progetto Demanio (il restante personale della DT è dedicato alle funzioni trasversali, alle grandi derivazioni, pratiche consortili e accordi sostitutivi, ecc.).

Tenuto conto che il Progetto Demanio si è concluso al 31 dicembre 2020 appare necessario riorganizzare le funzioni del Demanio Idrico in modo ponderato sulla base di tutte le attività oggi in capo all'Agenzia.

Si stima che le attività messe in campo in materia di semplificazione (SW, modifica regolamento regionale, revisione procedure operative), possano consentire, a regime, una riduzione media dei tempi operativi dell'istruttoria di circa il 50 % rispetto ai tempi attuali, con un significativo incremento della produttività.

Tutto questo non è comunque sufficiente a raggiungere gli obiettivi che si propone la Direzione di riportare alle condizioni di normalità (azzeramento del pregresso) in un periodo ragionevole di 5 – 6 anni. E' necessario pertanto intervenire su ulteriori elementi del sistema con un efficientamento che coinvolga anche gli aspetti organizzativi del lavoro.

L'esperienza della gestione in Direzione Tecnica del pregresso e delle grandi derivazioni dimostra che l'attività può essere in massima parte svolta indipendentemente dal collegamento tra personale istruttore e territorio di pertinenza, essendo l'informazione territoriale necessaria all'istruttoria prevalentemente acquisita dalla documentazione tecnica e cartografica. Appare prioritario e deve essere garantito il collegamento con le funzioni ambientali laddove il procedimento di concessione affianca il rilascio di autorizzazioni ambientali o è contenuto in procedimenti unici.

Sono invece rilevanti ai fini della produttività e della formazione, la specializzazione per tipologie di concessioni e la possibilità di lavorare per gruppi omogenei per favorire interazioni, interoperabilità e sostituibilità del personale sulle varie funzioni.

Le tipologie di procedimenti che si possono individuare per diversa complessità, numero di atti correnti e pendenti, numero di collaboratori impegnati sono in prima battuta le seguenti:

- a) Concessioni per grandi derivazioni
- b) Concessioni per consorzi di bonifica e consorzi irrigui
- c) Concessioni per impianti idroelettrici
- d) Accordi sostitutivi di concessioni
- e) Concessioni per ponti e attraversamenti di pratiche comunali/ANAS e occupazioni con manufatti (capanni, case di guardia, ecc)
- f) Concessioni ad uso potabile connesse al S.I.I.
- g) Concessioni per impianti industriali
- h) Concessioni ad uso irriguo
- i) Concessioni ad uso igienico e assimilati
- j) Concessioni per aree demaniali ad uso agricolo
- k) Concessioni per aree demaniali ad uso produttivo
- l) Concessioni per aree demaniali ad uso civile e ricreativo

Sulla base della organizzazione dell'Agenzia definita in applicazione della L.R. 13/2015 i poli operativi sono individuati nelle 3 Direzioni centrali (Direzione Generale, Direzione Amministrativa, Direzione Tecnica) e in 4 Aree territoriali. Nell'organizzazione del lavoro, a seguito della soppressione del progetto Demanio da parte della Regione, non risulta più opportuna una distinzione tra gestione delle pratiche correnti e gestione del pregresso, ma esclusivamente una distinzione per tipologia di concessione e definizione di carichi annuali da parte della Direzione.

Servizio Gestione Demanio Idrico (Direzione Tecnica)

La gestione delle pratiche relative ai punti a, b, c, d, che costituiscono un numero minoritario di casi ma di alta specializzazione, potrà essere attuata presso il Servizio Gestione Demanio Idrico, organizzata in unità specialistiche, per un numero complessivo di circa 10 - 12 addetti al rilascio delle concessioni. Per i punti e) e f) dovrà essere realizzato un piano di lavoro congiunto tra SAC e DT anche in considerazione del fatto che possono essere stipulati accordi sostitutivi di concessioni che vanno gestiti anche in raccordo con RER e ARSTPC.

Il Servizio ricopre le competenze sull'intero territorio regionale attualmente in essere che riguardano: il controllo dei pagamenti, il controllo delle violazioni, gestione dei procedimenti sanzionatori, supporto alla Regione per il recupero dei crediti.

Rimangono inoltre in capo al Servizio le funzioni di supporto interno all'Agenzia che riguardano:

- produzione di indirizzi tecnici e linee guida
- elaborazione di modelli e strumenti per semplificazione/omogeneizzazione/efficientamento
- gestione/implementazione sistema informativo e cartografico
- caricamento dati/dematerializzazione pratiche
- gestione aggiornamento sito web
- punto informativo demanio (PID)

Aree Autorizzazioni e Concessioni

Le restanti pratiche, relative ai punti e, f, g, h, i, j, k, l, relative a domande pregresse, domande di rinnovo e nuove concessioni sono in carico alle Aree Autorizzazioni e Concessioni organizzate in Servizi Provinciali. Il nuovo assetto organizzativo richiede una maggiore organizzazione delle specializzazioni al fine di costituire gruppi più affini per tipologia di atti con un significativo numero di unità dedicate.

Il carico di lavoro per ciascuna Area e unità specialistica sarà definito attraverso un piano annuale della Direzione Generale proporzionato alle risorse disponibili per ciascuna unità.

E' prevista una fase sperimentale della durata di 4 mesi da avviarsi quanto prima, nel corso della quale le SAC possono analizzare e verificare l'impatto delle diverse soluzioni organizzative da attuare all'interno delle Aree Autorizzazioni e Concessioni in relazione alla trattazione delle varie tipologie di pratiche al fine di adottare la nuova struttura organizzativa e le rispettive unità operative entro il 31 dicembre 2021.

2.5.2 Attività controllo abusivismo

L'attività di controllo dell'abusivismo prevede un coordinamento e predisposizione di note tecniche da parte del Servizio Demanio Idrico della Direzione Tecnica e un'attività operativa delle verifiche di situazioni abusive svolta a livello locale (SAC).

L'attività di controllo si realizza in due modalità:

- un primo controllo svolto in ufficio attraverso consultazione di banche dati e utilizzo di informazioni cartografiche derivate da SW regionali e di immagini aeree e da satellite fornite da piattaforme private e pubbliche. In caso di riscontrata violazione senza che si riscontri la necessità di un sopralluogo viene redatto dall'accertatore il verbale di accertamento;
- un secondo eventuale controllo per le situazioni che residuano dubbie e necessitanti di un approfondimento, da effettuare in loco, in collaborazione con l'ARSTPC per quanto riguarda la sussistenza del pregiudizio idraulico;

- per situazioni particolarmente complesse o che richiedano poteri di polizia giudiziaria si potrà chiedere l'intervento dei Carabinieri forestali come da convenzione stipulata;
- potranno anche essere coinvolte le GEV, per attività che possono consistere quantomeno in un arricchimento del materiale fotografico e nella assunzione di informazioni in loco in relazione agli utilizzatori delle aree demaniali non concesse.

Data la tipologia di prestazione tecnica ad elevata specializzazione del primo controllo, realizzato in ufficio, è opportuno concentrare tutta l'attività su pochi soggetti (2 – 3 unità di personale) sotto il coordinamento della direzione tecnica.

Oltre all'attività di verifica dell'abusivismo di cui sopra, si ritiene necessario mantenere la qualifica di agente accertatore su istruttori o incarichi di funzione dei SAC per svolgere le funzioni di accertamento amministrativo nell'ambito delle pratiche correnti.

2.6 Attuazione del piano

Il piano verrà realizzato portando a compimento le azioni già avviate e mediante attenta programmazione e monitoraggio di ciascuna fase sopra elencata (ai punti 2.5.1 e 2.5.2) con particolare attenzione ai tempi e ai risultati conseguiti. L'ottimizzazione del piano passa attraverso la realizzazione di specifiche schede attuative e di miglioramento da realizzarsi con il contributo di gruppi di lavoro trasversali, per ciascuna azione strategica del piano.