

CONSIGLIO DI BACINO

VENEZIA AMBIENTE

PIANO ATTIVITA'

2015-2017

CONSIGLIO DI BACINO VENEZIA AMBIENTE

PIANO ATTIVITA' 2015-2017

INDICE

CAPITOLO 1 - LO SCENARIO DI RIFERIMENTO

- 1.1. *Gli Enti competenti nell'organizzazione del servizio rifiuti***
- 1.2. *Breve richiamo della normativa in materia di affidamento dei servizi pubblici***
- 1.3. *La programmazione regionale: Il Piano rifiuti della Regione Veneto***

CAPITOLO 2 - L'ISTITUZIONE DI VENEZIA AMBIENTE

- 2.1. *I Comuni partecipanti al Bacino Venezia***
- 2.2. *La Convenzione Istitutiva di Venezia Ambiente***
- 2.3. *Gli organi di Venezia Ambiente***
- 2.4. *Riparto di competenze tra Comuni, Consiglio di Bacino e gestori del servizio in materia di Piani finanziari e di Tariffe/Tributi***

CAPITOLO 3 - LA SITUAZIONE DI PARTENZA

- 3.1. *I gestori affidatari del servizio rifiuti nel territorio del Bacino Venezia***
- 3.2. *La ricognizione degli affidamenti in essere presso i Comuni partecipanti***
- 3.3. *Il subentro nei rapporti dell'A.A.T.O. Venezia Ambiente in liquidazione***

CAPITOLO 4 - IL QUADRO DELLE RISORSE

- 4.1. *Le risorse umane***
- 4.2. *Le risorse finanziarie***
- 4.3. *Le risorse tecnico-impiantistiche***

CAPITOLO 5 - PROGRAMMI DI ATTIVITA'

- 5.1. *La programmazione del servizio rifiuti nel Bacino***
- 5.2. *L'organizzazione del servizio rifiuti nel Bacino: l'allineamento delle scadenze***
- 5.3. *La formazione dei Piani economici e dei Piani tariffari***
- 5.4. *Il controllo dei servizi prestati dai gestori: qualità e costi***
- 5.5. *Iniziative di sensibilizzazione dell'utenza***

CAPITOLO 1 - LO SCENARIO DI RIFERIMENTO

1.1. Gli Enti competenti nell'organizzazione del servizio rifiuti

1.1.a) La normativa nazionale

La disciplina legislativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici a rete, tra cui è compreso il servizio rifiuti, è dettata dal DL 138 del 13 agosto 2011, ed in particolare dall'art 3-bis (*Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali*).

La norma predetta dispone che, a tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni organizzino su base d'ambito, e non di singolo Comune, lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, provvedendo a:

- definire il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, con dimensioni di norma non inferiore a quella del territorio provinciale;
- istituire o designare gli enti di governo dei bacini territoriali, cui gli Enti Locali partecipano obbligatoriamente, e quindi configurando un modello di gestione associata di funzioni da parte di una pluralità di Enti Locali ai sensi dell'art. 30 del TUEL;
- affidare in via esclusiva agli enti di governo dei bacini territoriali le funzioni di:
 - organizzazione dei servizi pubblici locali a rete;
 - di scelta della forma di gestione;
 - di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza;
 - di affidamento della gestione e relativo controllo.

La legge di stabilità 2015 ha fissato il termine dell'1 marzo 2015 entro il quale gli enti locali devono aderire agli enti di governo dei bacini territoriali di competenza, decorso il quale il Presidente della Regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi.

La legge di stabilità 2015, modificando l'art. 3-bis del DL 138/2011 ha inoltre rafforzato la potestà esclusiva degli enti di governo dei bacini territoriali in materia di affidamento dei servizi a rete, senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali.

Accanto a questo quadro normativo nazionale disposto dal DL 138/2011, su cui fonda l'istituzione e le competenze degli Enti di governo dei bacini territoriali, configurati come gestione associata di servizi da parte degli Enti Locali del territorio di competenza, si pone, in termini non pienamente coordinati sul punto in questione, la disciplina prevista in materia da un passaggio della legge Del Rio (L. 56/2014), nell'ambito della complessiva riorganizzazione delle competenze degli Enti Locali, ancora in fase di attuazione.

In particolare l'articolo 1, comma 90, della L. 56 del 7 aprile 2014 prevede che le Regioni attribuiscono le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economica, in ambito provinciale o sub-provinciale, agli Enti di area vasta (Province e Città Metropolitane).

La successiva Legge 190 del 23 dicembre 2014 non risolve il predetto contrasto normativo, in quanto da un lato obbliga i Comuni a partecipare entro l'1 marzo 2015 agli Enti di Governo dei bacini territoriali di competenza, mentre dall'altro fa salve le disposizioni dell'articolo 1, comma 90, della legge 56/2014.

1.1.b) La normativa regionale

Pur in presenza di un quadro normativo nazionale non univoco in merito all'individuazione dell'Ente competente in materia di organizzazione del servizio rifiuti, la Regione Veneto ha finora adottato una legislazione regionale che ha sposato il modello dell'organizzazione del servizio da parte dei Comuni in forma associata.

Il quadro normativo regionale vigente in materia è infatti dettato dalle Leggi Regione Veneto n. 3/2000 (nel testo oggi in vigore) e n. 52/2012, entrambe le quali attribuiscono la competenza di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati ai Comuni, che la esercitano in forma associata attraverso Enti di governo di bacini territoriali denominati Consigli di Bacino.

In particolare la LRV 52/2012, dopo aver definito come ambito territoriale ottimale l'intero territorio regionale, dispone che la Giunta Regionale, allo scopo di favorire, accelerare e garantire l'unificazione del servizio, riconosca i bacini territoriali per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, a livello provinciale, infraprovinciale o interprovinciale.

Il riconoscimento dei bacini territoriali è avvenuto con Deliberazione di Giunta regionale n. 13 del 21 gennaio 2014 che ha individuato nel Veneto 12 Bacini territoriali, tra cui il Bacino denominato "Venezia" composto da 45 Comuni (i 44 Comuni della Provincia di Venezia e il Comune di Mogliano Veneto).

Gli enti locali ricadenti nei bacini territoriali esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i Consigli di Bacino, che sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria, patrimoniale e contabile.

I Consigli di Bacino operano in nome e per conto degli enti locali in essi associati, secondo modalità definite dall'apposita Convenzione istitutiva che i Comuni avrebbero dovuto sottoscrivere entro tre mesi dall'approvazione della convenzione - tipo da parte della Giunta regionale, avvenuta con Deliberazione n. 1117 del 1/7/2014, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n. 78 del 12/8/2014.

La LRV 52/2012 prevede che, nell'ipotesi di accertata inerzia degli enti locali, alla stipula della Convenzione istitutiva provveda in via sostitutiva il Presidente della Giunta regionale, anche con nomina di un commissario ad acta.

Quanto ai compiti dei Consigli di Bacino la LRV 52/2012, al comma 6 dell'art. 3, affida loro l'esercizio delle seguenti attività, subentrando nelle funzioni già di competenza delle Autorità d'ambito:

- a) quantificazione della domanda di servizio e determinazione della sua articolazione settoriale e territoriale;
- b) individuazione ed attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare il servizio di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea, nazionale e regionale;
- c) indicazione della procedura di affidamento del servizio di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero;
- d) approvazione e stipulazione del contratto di servizio e della carta del servizio regolante i rapporti con i soggetti gestori dei rifiuti urbani;
- e) determinazione dei livelli di imposizione tariffaria del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani;
- f) vigilanza sulla corretta erogazione del servizio da parte del gestore del servizio;
- g) individuazione degli obiettivi di raccolta differenziata e delle relative modalità attuative, finalizzate al raggiungimento delle percentuali previste dalla normativa vigente.

La LRV 52/2012 ha inoltre attribuito ai Consigli di Bacino la competenza di emanare un apposito regolamento-tipo, ai sensi dell'art. 7 della Legge regionale n. 3 del 21 gennaio 2000, che indirizzi i singoli Comuni del Bacino ad adottare i Regolamenti comunali atti a stabilire in particolare:

- 1) le disposizioni per assicurare la tutela igienico sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- 2) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- 3) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni dei rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- 4) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione;
- 5) le disposizioni necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- 6) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
- 7) l'assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai fini della raccolta e dello smaltimento.

Su delega regionale i Consigli di Bacino possono anche curare l'affidamento della realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, previsti dalla programmazione regionale. I Consigli di Bacino non possono invece svolgere attività di gestione operativa relative alla raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani.

Il quadro normativo regionale in materia di organizzazione del servizio rifiuti si è completato con la convenzione-tipo approvata dalla Giunta Regionale con Deliberazione n. 1117 del 1/7/2014, e quindi in un momento successivo all'emanazione della Legge 56/2014, che ha ribadito la competenza dei Consigli di Bacino, definendone uno schema di convenzione per la loro costituzione e funzionamento.

Se il quadro vigente della normativa della Regione Veneto in materia di organizzazione della gestione del servizio rifiuti è saldamente orientato alla valorizzazione del ruolo dei Comuni da esercitare in forma associata attraverso i Consigli di Bacino, resta comunque l'oggettiva incognita su un possibile cambiamento di impostazione che il legislatore regionale potrebbe adottare in occasione dell'attesa emanazione delle norme attuative della legge Del Rio sulla ridefinizione delle competenze delle Provincie.

Nell'ultima legislatura regionale non si è completato il percorso di riordino delle competenze delle provincie, avviato con il disegno di legge approvato dalla Giunta in data 29 dicembre 2014 ma non esaminato dal Consiglio regionale ora decaduto. L'impostazione di tale Disegno di Legge confermava comunque l'orientamento dell'Amministrazione regionale a valorizzare il ruolo dei Comuni, in forma singola o associata, anche per l'assorbimento di competenze da trasferire dalle Provincie/Città Metropolitane, mentre non vi era traccia del percorso inverso di competenze ora in capo ai Comuni da trasferire ai cosiddetti Enti di area vasta.

Sarà comunque la prossima legislatura regionale a definire precisamente le competenze degli Enti di area vasta, stabilendo se assegnar loro anche la materia dell'organizzazione del servizio rifiuti, o se invece confermare l'orientamento finora adottato dalla Regione Veneto di assegnazione di tale materia alla competenza dei Comuni da esercitare in via associata tramite i Consigli di Bacino.

Il presente Piano di Attività di Venezia Ambiente è redatto nella prospettiva di una continuità dell'attuale assetto normativo regionale, con l'attribuzione esclusiva ai Consigli di Bacino della competenza in materia di organizzazione del servizio rifiuti. Il Piano andrà radicalmente rivisto qualora la prossima legislazione regionale adottasse invece l'opzione alternativa di assegnazione della competenza agli Enti di area vasta.

1.2. Breve richiamo della normativa in materia di affidamento dei servizi pubblici

Dopo un susseguirsi di leggi, referendum abrogativi e sentenze della Corte Costituzionale, attualmente i servizi pubblici locali a rilevanza economica in Italia possono essere affidati secondo una delle seguenti forme previste dalla disciplina comunitaria:

- a)** affidamento del servizio ad un soggetto terzo, con gara ad evidenza pubblica sulla base del Codice appalti a cui possono accedere Enti e società pubbliche e private, o società miste pubblico-privato (D.Lgs. 163 del 12 aprile 2006);
- b)** affidamento a società a capitale misto pubblico e privato ossia costituzione di un partenariato pubblico-privato (procedura di gara per la scelta del socio privato, a cui attribuire specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio);
- c)** affidamento diretto ad un soggetto che possieda i requisiti comunitari prescritti per l'inhouse providing (capitale pubblico, controllo analogo, prevalenza dell'attività in favore degli enti affidanti).

Ai sensi dell'art. 34, comma 20, del DL 179/2012, l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che:

- dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;
- indica le compensazioni economiche se previste.

L'obbligo di predisporre e pubblicare la Relazione ex art. 34 vale sia nel caso di gara, sia di affidamento a società miste, sia nell'ipotesi di ricorso all'inhouse. Sebbene però la norma sia di portata generale, essa riveste una specifica importanza soprattutto per motivare la scelta dell'affidamento inhouse, che presenta maggiore criticità nella dimostrazione del rispetto delle regole sottese al principio della concorrenza.

Nel caso dell'inhouse tale relazione dovrà prevalentemente evidenziare quali siano le ragioni che precluderebbero il raggiungimento dell'interesse pubblico cui è funzionale l'azione dell'ente, qualora si adottassero procedure ad evidenza pubblica.

1,3, La programmazione regionale: Il Piano rifiuti della Regione Veneto

In data 29 aprile 2015 il Consiglio regionale ha approvato il nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali, che va ad aggiornare quello risalente al 2004.

Con particolare riferimento al settore dei rifiuti urbani i principali obiettivi del nuovo Piano regionale sono:

- a)** la riduzione la quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti, sia mediante azioni di prevenzione, sia attraverso il riutilizzo di materia;
- b)** incentivare il riciclaggio e recupero dei rifiuti raccolti, nonché di valorizzazione anche energetica;
- c)** incrementare ulteriormente la raccolta differenziata, portandone la quota al 76% entro il 2020;
- d)** sviluppare la competitività delle aziende operanti nel settore del recupero di rifiuti, allo scopo di assicurare le materie prime necessarie al consolidamento dell'industria regionale del riciclo;
- e)** promuovere la sensibilizzazione, la formazione, la conoscenza e la ricerca nel campo dei rifiuti;
- f)** arrivare progressivamente ad annullare i conferimenti in discarica, non autorizzando nessun nuovo impianto, ma andando ad esaurimento di quelle esistenti;
- g)** definire una tariffa regionale unica per gli impianti pubblici di smaltimento, che consenta il contenimento dei costi per i cittadini;
- h)** pervenire all'autosufficienza, a livello regionale, nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi;
- i)** stimolare e garantire processi volti a rendere trasparenti i rapporti con i soggetti gestori, anche a fini di prevenzione del crimine organizzato, mafioso e della corruzione;
- j)** definire i criteri di individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, garantendo la realizzazione degli impianti nelle aree che comportino il minor impatto socio-ambientale;
- k)** definire il fabbisogno gestionale di recupero e smaltimento dei rifiuti, anche al fine di rispettare il principio di prossimità, valorizzando al massimo gli impianti già esistenti.

Per raggiungere gli obiettivi perseguiti, il Piano prevede una dettagliata gamma di azioni, affidate ai vari soggetti istituzionali (Regioni, Province, Comuni e Consigli di Bacino) con iniziative atte spesso a coinvolgere la società civile (ad es. campagne di educazione e sensibilizzazione).

Il Piano presenta anche una dettagliata base informativa sulla situazione dei rifiuti urbani in ciascuna provincia veneta in termini di:

- quantità prodotte in assoluto e pro-capite, con la relativa quota differenziata;
- sistemi di raccolta e modalità di gestione del servizio e situazione degli impianti di recupero;
- costi di gestione e tariffe applicate.

Infine il Piano sviluppa alcune proiezioni di scenario di evoluzione della produzione di rifiuti in Regione.

CAPITOLO 2 – L'ISTITUZIONE DI VENEZIA AMBIENTE

2.1. I Comuni partecipanti al Bacino Venezia

Con Deliberazione di Giunta n. 13 del 21 gennaio 2014 è stato riconosciuto, tra gli altri Bacini territoriali del Veneto, anche il Bacino denominato “Venezia”, composto dai seguenti 45 Comuni per un numero complessivo di 874.570 residenti secondo l'ultimo censimento Istat:

1. Annone Veneto (VE): 3.976 residenti (0,45%)
2. Campagna Lupia (VE) 6.936 residenti (0,79%)
3. Campolongo Maggiore (VE) 10.342 residenti (1,18%)
4. Camponogara (VE) 12.920 residenti (1,48%)
5. Caorle (VE) 11.793 residenti (1,35%)
6. Cavallino-Treporti (VE) 13.162 residenti (1,50%)
7. Cavarzere (VE) 14.816 residenti (1,69%)
8. Ceggia (VE) 6.213 residenti (0,71%)
9. Chioggia (VE) 49.735 residenti (5,69%)
10. Cinto Caomaggiore (VE) 3.285 residenti (0,38%)
11. Cona (VE) 3.175 residenti (0,36%)
12. Concordia Sagittaria (VE) 10.640 residenti (1,22%)
13. Dolo (VE) 14.982 residenti (1,71%)
14. Eraclea (VE) 12.689 residenti (1,45%)
15. Fiesso d'Artico (VE) 7.728 residenti (0,88%)
16. Fossalta di Piave (VE) 4.214 residenti (0,48%)
17. Fossalta di Portogruaro (VE) 6.075 residenti(0,69%)
18. Fossò (VE) 6.786 residenti (0,78%)
19. Gruaro (VE) 2.802 residenti (0,32%)
20. Jesolo (VE) 24.479 residenti (2,80%)
21. Marcon (VE) 16.215 residenti (1,85%)
22. Martellago (VE) 21.171 residenti (2,42%)
23. Mogliano Veneto (TV) 27.608 residenti (3,16%)
24. Meolo (VE) 6.465 residenti (0,74%)
25. Mira (VE) 38.552 residenti (4,41%)
26. Mirano (VE) 26.456 residenti (3,03%)
27. Musile di Piave (VE) 11.518 residenti (1,32%)
28. Noale (VE) 15.708 residenti (1,80%)
29. Noventa di Piave (VE) 6.843 residenti (0,78%)
30. Pianiga (VE) 11.968 residenti (1,37%)
31. Portogruaro (VE) 25.140 residenti (2,87%)
32. Pramaggiore (VE) 4.640 residenti (0,53%)
33. Quarto d'Altino (VE) 8.199 residenti (0,94%)
34. Salzano (VE) 12.678 residenti (1,45%)

35. San Donà di Piave (VE) 40.646 residenti (4,65%)
36. San Michele al Tagliamento (VE) 12.028 residenti (1,38%)
37. Santa Maria di Sala (VE) 17.295 residenti (1,98%)
38. San Stino di Livenza (VE) 13.042 residenti (1,49%)
39. Scorzè (VE) 18.904 residenti (2,16%)
40. Spinea (VE) 26.862 residenti (3,07%)
41. Stra (VE) 7.566 residenti (0,87%)
42. Teglio Veneto (VE) 2.325 residenti (0,27%)
43. Torre di Mosto (VE) 4.739 residenti (0,54%)
44. Venezia (VE) 261.362 residenti (29,88%)
45. Vigonovo (VE) 9.892 residenti (1,13%)

Tutti i Comuni del Bacino sono ubicati in provincia di Venezia, ad eccezione di Mogliano Veneto.

2.2. La Convenzione Istitutiva di Venezia Ambiente

Il Bacino veneziano è stato il primo tra i 12 Bacini individuati nel Veneto a pervenire alla costituzione del suo Ente di Governo.

In data 24.11.2014, con rogito del Segretario Generale del Comune di Venezia (Repertorio n. 130974/2012), è stata infatti sottoscritta la Convenzione Istitutiva del Consiglio di Bacino Venezia Ambiente (*“Convenzione per la costituzione e il funzionamento del Consiglio di Bacino Venezia Ambiente afferente il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel bacino territoriale Venezia”*) da parte dei Sindaci, o loro delegati, di tutti i 45 Comuni partecipanti al Bacino.

Venezia Ambiente, che ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha lo scopo di organizzare ed affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, nonché di svolgere le funzioni di programmazione e di controllo della gestione del servizio medesimo, per conto dei Comuni partecipanti che esercitano tali funzioni in forma associata.

Secondo la Convenzioni istitutiva, la missione del Consiglio di Bacino è quella di favorire, accelerare e garantire l'unificazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel Bacino di competenza, e sull'intero territorio regionale garantendo:

- a. eguale cura ed indistinta attenzione per tutti gli enti locali partecipanti;
- b. livelli e standard di qualità del servizio omogenei ed adeguati alle necessità degli utenti;
- c. la gestione integrata dei rifiuti urbani sulla base di criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- d. il coordinamento tra gli enti appartenenti al Bacino territoriale per la determinazione della tariffa;
- e. la definizione dei contenuti del programma pluriennale degli interventi.

La sede del Consiglio di Bacino, inizialmente posta in Venezia Mestre, Viale Ancona n. 59, è stata trasferita con Deliberazione dell'Assemblea di Bacino del 29/1/2015, presso il complesso della Provincia di Venezia sito in Via Forte Marghera 191, nella prospettiva di un subentro nella sede dell'A.A.T.O. Venezia Ambiente in liquidazione.

La durata del Consiglio è fissata in venti anni, prorogabili per ugual periodo.

2.3. Gli organi e la struttura di Venezia Ambiente

Gli Organi del Consiglio di Bacino sono:

- a)** l'Assemblea di Bacino;
- b)** il Comitato di Bacino;
- c)** il Presidente;
- d)** il Direttore;
- e)** il Revisore Unico dei Conti.

a) Assemblea di Bacino

È formata dai Sindaci dei Comuni partecipanti al Consiglio di Bacino, o loro delegati, che rappresentano i loro Enti fino a quando sono sostituiti nella carica presso il Comune. La rappresentanza di ciascun Comune partecipante in seno all'assemblea di bacino è determinata in proporzione al numero di residenti.

L'Assemblea è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del Consiglio di Bacino, competente per i seguenti atti fondamentali:

- nomina del Comitato di Bacino e del Presidente e del Direttore;
- programmazione del servizio rifiuti sul territorio, nelle sue articolazioni settoriali e territoriali, individuando ed attuando le politiche finalizzate al conseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea, nazionale e regionale;
- individuazione degli obiettivi di raccolta differenziata, articolati per aree territoriali omogenee e delle relative modalità attuative;
- scelta delle modalità organizzative del servizio di gestione dei rifiuti e affidamento del medesimo al gestore prescelto, sulla base di apposita Convenzione, vigilando sulla corretta erogazione del servizio;
- approvazione del Piano finanziario complessivo del Bacino e dei livelli di imposizione tariffaria
- approvazione dei bilanci previsionali e consuntivi del Consiglio di Bacino;
- approvazione del Regolamento per il Funzionamento degli Organi e della Struttura operativa;
- proposta alla Giunta Regionale di eventuali modifiche dei confini del Bacino territoriale di gestione.

L'assemblea di Bacino è validamente convocata quando siano presenti almeno la metà più uno degli enti locali partecipanti e questi rappresentino almeno la metà più uno delle quote millesimali.

Le Deliberazioni dell'Assemblea di Bacino sono adottate con il voto favorevole di almeno la metà più uno degli enti locali partecipanti. È inoltre richiesto il voto favorevole della maggioranza delle quote dei soli Comuni presenti, salvo alcune materie in cui è richiesta la maggioranza assoluta di tutti i Comuni partecipanti.

b) Comitato di Bacino

Il Comitato di Bacino è composto, oltre che dal Presidente, da altri 6 membri scelti tra i componenti dell'Assemblea, avuto riguardo ad un'equilibrata rappresentanza delle aree territoriali in cui si suddivide il Bacino.

Il primo Comitato di Bacino nominato dall'Assemblea del 16/12/2014 è composto, oltreché dal Presidente, dai Sindaci di Mira (Alvise Maniero), di Santa Maria di Sala (Nicola Fragomeni), di Concordia Sagittaria (Claudio Odorico), dal sub-commissario di Venezia (Natalino Manno), e dagli Assessori di Fossò (Maurizio Lunardi) e di Chioggia (Elena Segato, subentrata a Barbara Penzo)

Il Comitato di Bacino, come organo collegiale, dura in carica cinque anni. Peraltro ciascun membro decade anticipatamente qualora cessi la sua carica presso il Comune di appartenenza e viene sostituito da un altro membro.

Il Comitato di Bacino è l'organo esecutivo del Consiglio di Bacino e formula le proposte per le delibere dell'Assemblea.

Approva il Regolamento sull'Ordinamento degli uffici, che disciplina le dotazioni organiche e le modalità di assunzione, su proposta del Direttore.

È validamente convocato in presenza della maggioranza dei suoi membri e delibera a maggioranza dei presenti.

c) Presidente

Il Presidente del Consiglio di Bacino è il rappresentante legale dell'Ente.

Convoca e presiede l'Assemblea di Bacino e il Comitato di Bacino.

Sovrintende al buon funzionamento dei servizi e degli uffici, nonché alla esecuzione delle Deliberazioni dell'Assemblea di Bacino.

Vigila su eventuali inadempienze da parte degli enti locali partecipanti al Consiglio di Bacino e ne dà comunicazione alla Regione.

Il primo Presidente del Consiglio di Bacino, nominato dall'Assemblea del 16 dicembre 2014, è il dott. Giorgio Talon Sindaco di Eraclea.

d) Direttore

È nominato dall'Assemblea di Bacino su proposta del Comitato di Bacino.

Ha la responsabilità della Struttura operativa del Consiglio di Bacino e del funzionamento degli uffici.

Assiste l'Assemblea e il Comitato redigendone i processi verbali e curandone l'attuazione delle Deliberazioni, di cui rilascia parere di regolarità tecnica e contabile e di conformità alla normativa.

Coordina l'attività tecnico-amministrativa e finanziaria del Consiglio di Bacino.

Attualmente ricopre l'incarico in via temporanea e a part-time un Dirigente del Comune coordinatore la fase di costituzione (Paolo Diprima), ed è in corso una procedura pubblica di selezione del Direttore definitivo.

e) Revisore Unico

Seppur non obbligatoriamente previsto dalla Convenzione istitutiva, l'Assemblea ha ritenuto opportuno nominare un Revisore Unico dei Conti a cui affidare il controllo della regolarità contabile della gestione del Consiglio di Bacino.

L'Assemblea del 25 marzo 2015 ha nominato per la carica di Revisore Unico il dott. Andrea Burlini.

La Struttura operativa dell'Ente è costituita dall'Ufficio del Consiglio di Bacino, che potrà essere eventualmente articolato anche in Unità decentrate presso le Aree Territoriali, e le cui attribuzioni ed organizzazione sono definite da apposito Regolamento.

Le risorse umane da assegnare all'ufficio del Consiglio di Bacino, di cui è responsabile il Direttore che ne fa parte, sono prioritariamente individuate tra il personale già in organico o a contratto negli enti locali partecipanti il bacino territoriale e, solo laddove le risorse non siano sufficienti per coprire il fabbisogno di competenze tecniche e di capacità professionali, si potrà far ricorso a risorse umane esterne, che saranno selezionate a mezzo di avviso pubblico.

2.4. Riparto di competenze tra Comuni, Consiglio di Bacino e gestori del servizio in materia di Piani finanziari e di Tariffe/Tributi

Il documento programmatico fondamentale che disciplina annualmente la gestione del servizio rifiuti è il Piano economico-finanziario (PEF), che definisce i contenuti quali-quantitativi del servizio prestato dal gestore sul territorio e i relativi costi, con copertura integrale a carico dell'utente.

La normativa nazionale riserva l'approvazione del Piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti, redatto dal gestore, alle Autorità d'Ambito (art. 238, comma 5, del D.Lgs. n. 152 del 2006), le cui funzioni sono state ora attribuite ai Consigli di Bacino in quanto nuovi Enti di Governo dei Bacini territoriali.

Nella Convenzione Istitutiva di Venezia Ambiente è stata peraltro salvaguardata la competenza delle singole Amministrazioni Comunali nella definizione del PEF rifiuti relativo al territorio di loro rispettiva competenza, sulla base delle proposte formulate dal gestore del servizio.

La Convenzione prevede in particolare che il Piano finanziario complessivo del Bacino approvato da Venezia Ambiente aggrega i Piani finanziari dei singoli Comuni partecipanti, proposti dal Gestore d'intesa con le Amministrazioni Comunali rispettivamente competenti.

Al fine di disciplinare l'iter di approvazione dei Piani finanziari già a partire dall'esercizio 2015, il Consiglio di Bacino ha emanato una direttiva in data 29 gennaio 2015, in base alla quale il Consiglio di Bacino raccoglierà le proposte di Piano Finanziario di ogni Comune formulate dal gestore e condivise con delibera dei rispettivi Consigli Comunali, e procederà all'approvazione del Piano Finanziario complessivo del Bacino, che, salvo vizi di forma o palesi incongruenze, recepirà i contenuti dei Piani trasmessi dai singoli Comuni.

Con successiva lettera, il Consiglio di Bacino ha manifestato ai Comuni la disponibilità a rilasciare al Piano Finanziario adottato dall'Amministrazione Comunale un'attestazione di conformità a conferma che il PEF del Comune sarà recepito nel Piano finanziario complessivo di Bacino, legittimando quindi l'applicazione del tributo o della tariffa imposti all'utenza per il finanziamento dei costi del servizio rifiuti, anche prima dell'approvazione finale del Piano complessivo di Bacino.

La competenza deliberativa in materia di finanziamento dei costi del servizio rifiuti è diversamente regolata nei Comuni per i quali vige l'applicazione di un tributo (prima TARES ed ora TARI) rispetto a quelli passati all'applicazione della tariffa a conferimento (TARIP).

Per i primi resta salva la esclusiva competenza dei Comuni nell'applicazione del tributo, che viene riconosciuta anche nella Convenzione Istitutiva, che demanda pertanto alle Amministrazioni Comunali ogni competenza deliberativa in materia di TARI.

Quanto invece ai Comuni passati in regime tariffario, la normativa nazionale (art. 3-bis del DL 138/2011) affida ai Consigli di Bacino l'esclusiva competenza in materia di approvazione del piano tariffario e dei relativi aggiornamenti.

Parimenti la normativa regionale (art. 3 comma 6 della L.R. n. 52/2012) conferma la competenza in materia tariffaria dei Consigli di Bacino.

Peraltro anche su questo punto la Convenzione istitutiva ha salvaguardato le competenze delle singole Amministrazioni Comunali in materia di definizione di parametri, elementi e livelli dell'imposizione tariffaria sul proprio territorio.

In particolare nella Convenzione viene stabilito che Venezia Ambiente, nel determinare l'imposizione tariffaria del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel Bacino di sua competenza, agisce in esecuzione del previo parere vincolante delle singole Amministrazioni Comunali sulla tariffa applicata nei rispettivi territori.

CAPITOLO 3 - LA SITUAZIONE DI PARTENZA

3.1. I gestori affidatari del servizio rifiuti nel territorio del Bacino Venezia

Nel Bacino Venezia, composto da 45 Comuni con 886.906 residenti, i soggetti gestori del servizio rifiuti sono quattro:

- a) Veritas S.p.A., che serve 26 Comuni, per un totale di 715.384 residenti pari all'80,7% del totale del Bacino, tra cui il Comune capoluogo, tutti i Comuni dell'area centro-occidentale della Provincia di Venezia e i Comuni di San Donà di Piave e Mogliano Veneto;
- b) Asvo S.p.A., che serve 11 Comuni, per un totale di 95.861 residenti pari al 10,8% del totale del Bacino, localizzati nel Veneto Orientale ed in particolare nell'area portogruarese;
- c) Alisea S.p.A., che serve 7 Comuni, per un totale di 72.530 residenti pari all'8,2% del totale del Bacino, localizzati anch'essi nel Veneto Orientale ed in particolare nel litorale;
- d) Padova T.R.E. S.r.l., che serve il solo Comune di Cona con 3.131 residenti, pari allo 0,4 % del totale del Bacino.

È rilevante ricordare che Veritas S.p.A. possiede la maggioranza del capitale sia di Asvo (53,05%) che di Alisea (74,84%). Pertanto con la capogruppo e le sue due controllate, il Gruppo Veritas serve pressoché l'intero Bacino Venezia.

Il capitale di Veritas S.p.A. è suddiviso tra 48 Comuni, tra cui tutti i Comuni del Bacino Venezia (salvo Cona) ed altri 4 Comuni della provincia di Treviso utenti del servizio idrico. Le quote di minoranza di Asvo e Alisea sono possedute rispettivamente da 11 Comuni e da 7 Comuni, tutti ubicati del Veneto Orientale.

Veritas S.p.A. e le sue controllate Alisea e Asvo rispettano i requisiti dell'in-house providing, che è quindi la forma di affidamento ampiamente prevalente nel Bacino Venezia.

Il recente studio "*Affidamento del servizio di gestione rifiuti urbani nel Veneto*" pubblicato da ARPAV nel novembre 2014 consente di confrontare la situazione dei gestori affidatari del servizio nel Bacino Venezia con quella degli altri Bacini territoriali veneti.

Nel Veneto il Gruppo Veritas è il principale gestore del servizio rifiuti, coprendo una quota del 18% dei residenti nel Veneto, ed una quota sicuramente maggiore nella produzione di rifiuti ove si consideri la forte incidenza in Provincia di Venezia del fenomeno turistico, sia nel Comune capoluogo che nelle litorale.

Gli altri maggiori operatori sono Contarina, Etra e Amia Verona, con quote di mercato pari ciascuna a circa l'11% sul numero di residenti nel Veneto.

Oltre che nel Bacino Venezia, una elevata concentrazione di gestori si rileva nei Bacini Destra Piave e Rovigo interamente affidati ad unico gestore (rispettivamente Contarina e Ecoambiente), nonché nei Bacini Sinistra Piave e Padova Sud anch'essi affidati ad un unico gestore, ma nella forma del raggruppamento di impresa. Negli altri bacini l'affidamento è frazionato su una pluralità di gestori, fino a 8 a Verona Sud e Belluno e addirittura 9 a Vicenza.

Tra le diverse modalità di affidamento del servizio di gestione rifiuti adottate nel Veneto, 337 Comuni (pari al 63% del totale regionale) hanno adottato l'in-house providing facendo ricorso ad un totale di 22 società.

Un numero significativo di Comuni (242 pari al 38% del totale) ha adottato invece procedure di gara pubblica; tra questi quasi l'80% ha affidato il servizio totalmente con gara, mentre il 20% (44 comuni del Bacino Sinistra Piave) ha scelto un partenariato pubblico-privato e indetto quindi la gara per

l'individuazione del solo socio privato. Solo 23 Comuni utilizzano personale proprio per raccolta e trasporto dei rifiuti urbani.

3.2. La ricognizione degli affidamenti in essere presso i Comuni partecipanti

Il Comune di Venezia, nella sua veste di coordinatore della fase di costituzione del Consiglio di Bacino, ha condotto una ricognizione presso i 45 Comuni del Bacino "Venezia" sullo stato degli affidamenti in essere e sulla loro scadenza.

Dalla ricognizione, recepita dal Comitato di Bacino del 15 gennaio 2015, è risultato in sintesi che:

- nella maggioranza dei Comuni partecipanti al Bacino (31 su 45) gli affidamenti del servizio rifiuti in essere scadono nell'anno 2038, con un solo Comune (Teglio Veneto) con scadenza successiva a tale anno;
- per i Comuni di Quarto d'Altino, San Donà di Piave e Meolo l'affidamento, scaduto il 31.12.2014, è stato oggetto di proroga tecnica fino al 30 giugno 2015;
- per il Comune di Cona il contratto di servizio, scaduto al 31.12.2014, è stato oggetto di proroga tecnica per due anni con apposita determina dirigenziale;
- per i Comuni di Musile di Piave e Pramaggiore il servizio scade entro la fine del 2015;
- per i Comuni di Venezia e Gruaro la scadenza è collocata nel 2019, mentre in anni successivi, anche se antecedenti al 2038, scadono gli affidamenti di Fossalta di Piave (2023), Scorzè (2025), Stra (2025), Cavarzere (2032) e Chioggia (2037).

Nell'allegato prospetto si rappresenta la situazione degli affidamenti in essere presso ciascun Comune, con l'indicazione del gestore e della data di scadenza.

La diversità delle scadenze degli affidamenti in essere comporta un ostacolo oggettivo alla prospettiva di progressiva unificazione della gestione del servizio rifiuti mediante un affidamento unitario per l'intero Bacino, che costituisce uno degli obiettivi principali assegnati al Consiglio di Bacino sia dalla normativa nazionale e regionale sopra richiamata, che dalla stessa Convenzione istitutiva.

Come più ampiamente illustrato nel successivo paragrafo 5.2, l'Assemblea di Bacino del 25 marzo 2015 ha stabilito di demandare ad un successivo provvedimento dell'Assemblea, ad esito dell'istruttoria tecnica del Direttore e delle proposte del Comitato, la Deliberazione in ordine al riallineamento alla medesima scadenza della durata degli affidamenti del servizio rifiuti in essere presso tutti i Comuni del Bacino.

Solo a seguito di un preventivo riallineamento delle scadenze si potrà infatti pervenire per allora ad un'unica procedura di affidamento, eventualmente articolata per aree territoriali, secondo le modalità valutate più convenienti e compatibili con la normativa, al fine di favorire una gestione unitaria e coordinata del servizio in tutto il territorio del Bacino.

Si segnala infine che, a decorrere dall'1 maggio 2015, con il subentro del Consiglio di Bacino nei rapporti giuridici attivi e passivi dell'A.A.T.O. Venezia Ambiente è cessata la competenza dei Comuni nell'affidamento in via individuale del servizio rifiuti, temporaneamente attribuita agli Enti locali dall'art. 5 della LRV 52/2012.

Da tale data i Comuni possono esercitare la competenza di affidamento del servizio rifiuti e di stipula dei relativi contratti di servizio solo in via associata mediante il Consiglio di Bacino.

3.3 Il subentro nei rapporti dell'A.A.T.O. Venezia Ambiente in liquidazione

L'art. 5 della LRV 52/2012 stabiliva che i commissari liquidatori delle A.A.T.O., d'intesa con gli organi dei Consigli di Bacino, elaborassero un Piano di ricognizione dei rapporti giuridici idonei ad essere trasferiti dalle prime ai secondi, compreso il personale dipendente, precisando la situazione relativa agli impianti.

Previe conformi delibere di approvazione del Piano di ricognizione, adottate nel mese di aprile 2015 rispettivamente dal Commissario liquidatore e dal Comitato di Bacino, con decorrenza dall'1 maggio 2015 il Consiglio di Bacino è subentrato nei rapporti giuridici dell'A.A.T.O. mediante apposito Atto ricognitivo, formalizzato in data 27 aprile 2015 con scrittura privata autenticata dal Notaio Gasparotti di Venezia.

Per effetto di tale Atto il Consiglio di Bacino è subentrato anche nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato con le due dipendenti dell'A.A.T.O. Venezia Ambiente, trasferito ai sensi dell'art. 2112 C.C.. In sede di subentro nei rapporti giuridici dell'A.A.T.O. Venezia Ambiente in liquidazione, è stata accreditata al Consiglio di Bacino una somma pari a euro 655.000 corrispondente al saldo di tesoreria dell'A.A.T.O., al netto di una quota stimata prudenzialmente per far fronte agli oneri rimasti in capo alla liquidazione. Il Consiglio di Bacino è inoltre subentrato nei crediti dell'A.A.T.O. verso i Comuni per contributi annui di funzionamento maturati fino all'esercizio 2014 e non ancora versati, per l'importo complessivo di euro 257.231,46.

Non sono rientrati invece nel predetto trasferimento né beni immobili né beni mobili se non di piccola entità. Tra questi ultimi rientrano 15 lavastoviglie di tipo professionale, cedute in comodato gratuito ai Comuni, da installare nelle mense scolastiche per consentire l'utilizzo di stoviglie e posate lavabili anziché contenitori a perdere nell'ottica di favorire la riduzione della produzione di rifiuti.

Non sono stati trasferiti al Consiglio di Bacino debiti di nessun tipo, né già maturati né potenzialmente derivanti da fatti antecedenti il trasferimento, che sono rimasti a carico dell'A.A.T.O. in liquidazione.

Il Consiglio di Bacino è subentrato anche nel contratto di locazione con la Provincia di Venezia per l'utilizzo dei locali, di proprietà dell'Amministrazione provinciale, siti in Mestre, Via Forte Marghera 191, sede del Consiglio. Il subentro all'A.A.T.O. ha riguardato anche gli altri contratti funzionali all'attività dell'Ente (assistenza informatica, consulenza del lavoro, assicurazioni, etc.).

Tra i rapporti giuridici trasferiti dall'A.A.T.O. al Consiglio di Bacino rientra anche l'accordo con Veritas per il previsto subentro nella titolarità della discarica di Ca' Perale nel Comune di Mirano, da perfezionarsi ad esito del collaudo degli interventi di messa in sicurezza, ripristino e compensazione ambientale finanziati dalla Regione Veneto per un importo complessivo di € 4.900.000, ed ormai in avanzato stato di completamento.

L'assunzione della titolarità della discarica richiederà anche l'acquisizione della proprietà dell'area ove essa sorge, acquisita da Veritas con il finanziamento regionale indicato.

Nel Piano di ricognizione redatto dall'A.A.T.O. non sono indicati altri rapporti giuridici, presenti o futuri, relativi ad altre discariche sul territorio per i quali il Consiglio di Bacino sia chiamato a subentrare.

Il Consiglio di Bacino è subentrato nell'organizzazione del servizio per la gestione dei rifiuti speciali e pericolosi provenienti da attività agricole, che l'A.A.T.O. Venezia Ambiente aveva offerto come servizio integrativo alle aziende agricole operanti sul territorio, in adempimento all'accordo di programma stipulato con la Provincia di Venezia e con le Associazioni di categoria degli agricoltori.

Il servizio è stato affidato con gara e l'aggiudicatario ha svolto correttamente la prima campagna di ritiro presso i punti di raccolta. Il Consiglio di Bacino subentra quindi nelle funzioni di controllo del servizio affidato.

CAPITOLO 4 - IL QUADRO DELLE RISORSE

4.1. Le risorse umane

Nel subentro dei rapporti giuridici dell'A.A.T.O. avvenuto con decorrenza 1 maggio 2015 è compreso il trasferimento, ai sensi dell'art. 2112 del Codice Civile, del rapporto di lavoro con due dipendenti assunte a tempo indeterminato a seguito di concorsi pubblici:

- 1 Istruttore Direttivo tecnico D3;
- 1 Istruttore Amministrativo Contabile C3.

Il rapporto di lavoro è regolato dal CCNL "Enti Locali", nonché dal Contratto integrativo decentrato aziendale.

Il rapporto di lavoro con il Direttore dell'A.A.T.O. è cessato al 30.4.2015 per quiescenza.

In questa prospettiva di cessazione del rapporto di lavoro con il Direttore dell'A.A.T.O., l'Assemblea del Consiglio di Bacino del 29 gennaio 2015 ha affidato temporaneamente l'incarico di Direttore ad un Dirigente del Comune coordinatore della fase di costituzione, in distacco parziale per la durata di sei mesi fino al 31 luglio 2015, con il mandato di avviare l'operatività del nuovo Ente e di attivare una procedura per una selezione pubblica per la nomina del Direttore a cui attribuire definitivamente l'incarico.

Al fine di completare la selezione prima della scadenza del mandato dell'attuale Direttore, prevenendo quindi il crearsi di una situazione di vacatio nel presidio del nuovo Ente, il Comitato di Bacino nella seduta del 25 marzo 2015 ha approvato lo schema dei contenuti dell'avviso pubblico di selezione del nuovo Direttore.

In particolare, sentita anche la competente Direzione Regionale, la selezione si è attenuta a quanto previsto dall'art. 16 della Convenzione, secondo cui l'Ufficio del Consiglio di Bacino, di cui fa parte il Direttore come suo Responsabile, deve essere composto da risorse prioritariamente individuate tra il personale già in organico o a contratto nei Comuni partecipanti, riservando la selezione di soggetti esterni al solo caso in cui le risorse interne non siano idonee a coprire il fabbisogno di competenze tecniche e professionali.

In data 30 marzo 2015 è stato pertanto pubblicato l'avviso pubblico di selezione del Direttore riservata al personale Dirigente già in organico o a contratto negli Enti locali partecipanti, a cui hanno partecipato 10 candidati con i requisiti richiesti, tra i quali la Commissione tecnica incaricata, composta da Dirigenti di Regione Veneto, Provincia di Venezia e di un Comune capoluogo esterno al Bacino, ha individuato una rosa di tre candidati per la valutazione finale da parte del Comitato del candidato da proporre all'Assemblea.

Dopo che si sarà completata la procedura di nomina del nuovo Direttore, sarà necessario valutare l'adeguatezza dell'Ufficio del Consiglio di Bacino rispetto ai compiti attribuiti dalla norma o dai suoi Organi istituzionali.

Si ritiene comunque necessario ripristinare almeno la dotazione organica dell'A.A.T.O. che, oltre alle due risorse ora trasferite al Consiglio di Bacino, prevedeva un terzo dipendente.

In prospettiva, in relazione ai compiti che saranno affidati all'Ufficio di Bacino, andrà valutata l'eventuale esigenza, nel rispetto delle compatibilità economiche, di potenziare anche qualitativamente le risorse disponibili, ricorrendo anche a professionalità in campo amministrativo e legale utilizzate congiuntamente con il Consiglio di Bacino Laguna di Venezia, in larga misura partecipato dai medesimi Comuni.

Andrà comunque costantemente perseguito il coordinamento con le risorse professionali dei Comuni partecipanti dedicate alle attività di loro diretta competenza nella regolazione del servizio rifiuti, nonché con gli uffici dei soggetti gestori, pur nel doveroso rispetto della ripartizione dei rispettivi ruoli.

4.2. Le risorse finanziarie

Come detto, in sede di subentro nei rapporti giuridici dell'A.A.T.O. è stata accreditata al Consiglio di Bacino una somma pari a euro 655.000 oltre al trasferimento dei crediti verso i Comuni per contributi pregressi di funzionamento per l'importo complessivo di euro € 257.231,46.

Pertanto, per effetto del subentro nei rapporti giuridici dell'A.A.T.O., il Consiglio di Bacino è diventato titolare di disponibilità finanziarie per complessivi 912.231,46 euro, senza l'accollo di alcun debito.

Data la natura straordinaria e non ricorrente delle entrate derivanti dal predetto trasferimento di disponibilità finanziarie, assimilabile a quella di un fondo di dotazione iniziale, si è ritenuto opportuno apporre un vincolo volontario a tale somma, destinandola esclusivamente a spese in conto capitale, mediante la costituzione di un fondo pluriennale vincolato di pari importo.

Tali disponibilità finanziarie, per la parte già accreditata sul conto di tesoreria, costituiscono inoltre un cuscinetto di liquidità atto a coprire il divario temporale tra il periodo in cui si potranno incassare dai Comuni i contributi annui di funzionamento e il periodo, di norma antecedente, di sostenimento dei pagamenti per le spese correnti comprese quelle del personale.

A decorrere dall'esercizio 2015, Il Consiglio di Bacino è altresì subentrato all'A.A.T.O. nella titolarità del diritto a ricevere dai Comuni partecipanti il contributo annuo di funzionamento dell'Ente di Governo del Bacino territoriale, pari a 0,60 euro per abitante, finanziato all'interno del Piano economico-finanziario del servizio rifiuti (PEF rifiuti).

Tale contributo annuo di funzionamento costituisce la principale, se non quasi esclusiva, fonte di finanziamento del Consiglio di Bacino, a cui sono precluse per legge attività di gestione diretta, stante il suo ruolo esclusivo di Ente di Governo e di controllo.

Nel bilancio triennale 2015-2017 il contributo di funzionamento è previsto restare invariato nell'attuale importo annuo di circa 525 mila euro, ritenendolo in questa fase adeguato a sostenere i costi di gestione previsti, salvo futura revisione alla luce dell'esperienza che si maturerà nell'attività del Consiglio di Bacino.

4.3. Le risorse tecnico-impianistiche

Secondo quanto risulta dal Piano di Ricognizione elaborato dall'A.A.T.O., il Bacino Venezia Ambiente è dotato di un sistema impiantistico tale da garantire il riciclo e il recupero di materia e di energia e ridurre al minimo il conferimento in discarica, in accordo con la normativa comunitaria e nazionale e con la pianificazione regionale e provinciale in materia di rifiuti.

Questo risultato è stato ottenuto mediante una sinergia impiantistica che prevede anche conferimenti di specifiche frazioni di rifiuti tra i diversi impianti, allo scopo di ridurre le perdite e di recuperare o riciclare quanto possibile anche nel caso, molto frequente, in cui le frazioni raccolte non siano perfettamente separate all'atto della raccolta.

Gli impianti esistenti sono comunque in grado di garantire l'autosufficienza nel trattamento delle diverse frazioni dei rifiuti urbani raccolte in modo differenziato, ad eccezione della frazione organica compostabile che, in accordo anche con le previsioni del Piano regionale, viene conferita ad impianti di trattamento esterni all'Ambito, nonché della frazione residua non riciclabile.

Allo stato attuale, sono presenti e funzionanti nel territorio del Bacino Venezia:

- a)** Un impianto per il trattamento del rifiuto urbano residuo, per la produzione di combustibile da rifiuti (CDR), della società Ecoprogetto.

L'impianto è costituito da due linee indipendenti di trattamento, la prima della potenzialità di 160.000 ton/anno, la seconda di 100.000 ton/anno, per una potenzialità complessiva di 260.000 ton/anno, ampiamente sufficiente a ricevere e trattare tutto il rifiuto residuo prodotto nell'Ambito, con un sovradimensionamento dovuto alla necessità di garantire il trattamento anche dei picchi di produzione stagionali.

Il costo del trattamento dei Rifiuti Urbani Residui (CER 200301) è stato di 145 €/ton nel 2014 e sarà di 141 €/ton nel 2015.

L'impianto è attualmente autorizzato fino al 30.04.2019 ed è in fase di rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

Il combustibile prodotto viene conferito alla centrale termoelettrica ENEL di Fusina fino ad un massimo autorizzato di 70.000 ton/anno, per il resto ad impianti esterni all'Ambito.

ENEL, in accordo con Ecoprogetto, ha richiesto al Ministero dell'Industria un ampliamento dell'autorizzazione all'utilizzo del CDR fino a 100.000 ton/anno, in modo da consentire il conferimento di tutto il CDR attualmente prodotto.

- b)** Una discarica nel Comune di Jesolo, di cui è titolare la società Alisea. L'autorizzazione è in scadenza, ma è già stato richiesto il rinnovo alla Provincia di Venezia, unitamente ad una variante progettuale che manterrà comunque inalterata la capacità ricettiva residua, pari a circa 220.000 ton..

Il costo di conferimento in discarica è pari a 132,19 €/ton, oltre alla tassa di conferimento e all'indennità di disagio dovuta al Comune.

- c)** Impianto di riciclaggio delle frazioni riciclabili vetro, plastica e metalli, della società Ecoricicli.
d) Impianto di riciclaggio della carta, della società Trevisan.
e) Altri impianti, cui vengono conferite specifiche tipologie di rifiuti (rifiuti ingombranti, RAEE, rifiuti da spazzamento stradale, rifiuti inerti non riciclabili, ecc.).

CAPITOLO 5 – PROGRAMMI DI ATTIVITA'

5.1. La programmazione del servizio rifiuti nel Bacino

La normativa regionale (LRV 52/2012, comma 6 dell'art. 3), affida ai Consigli di Bacino l'esercizio delle seguenti attività di programmazione del servizio rifiuti, subentrando nelle funzioni già di competenza delle Autorità d'Ambito:

- a) quantificazione della domanda di servizio e determinazione della sua articolazione settoriale e territoriale;
b) individuazione ed attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare il servizio di raccolta, trasporto, avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea, nazionale e regionale.

A norma della normativa allora vigente (art. 201, c. 3, del D. Lgs. 152/2006) l'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale Venezia Ambiente aveva adottato un apposito Piano d'Ambito, finalizzato ad organizzare il servizio di gestione dei rifiuti urbani e di determinare gli obiettivi da perseguire al fine di garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza.

Il Piano, elaborato sulla base di criteri ed indirizzi fissati dalla Regione, aveva definito le procedure e le modalità per il conseguimento, anche su base pluriennale, degli obiettivi previsti dal D. Lgs. 152/2006, e comprendeva:

- Il programma degli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi;
- Il piano finanziario, che indicava, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire ed i proventi derivanti dall'applicazione della tariffa per il periodo considerato;
- Il modello gestionale ed organizzativo del sistema di gestione dei rifiuti urbani.

Nel frattempo, la Regione ha adottato un proprio Piano per la gestione dei rifiuti, in base al quale i fabbisogni impiantistici vanno definiti a livello di ambito regionale, e non a livello provinciale come già previsto dal Piano elaborato dall'A.A.T.O..

Pertanto il Piano d'Ambito redatto dall'A.A.T.O. è divenuto incompatibile con gli indirizzi contenuti nel citato Piano regionale adottato dalla Regione Veneto.

Entro l'orizzonte temporale del triennio 2015-2017, appare quindi necessario procedere ad una completa revisione del Piano (ridenominandolo "Piano di Bacino"), aggiornandolo alla luce delle novità normative intervenute e finalizzandolo agli obiettivi definiti dal nuovo Piano rifiuti della Regione Veneto approvato il 29 aprile 2015, tra cui in particolare, per quanto di competenza del Consiglio di Bacino:

- la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti prodotti, sia mediante azioni di prevenzione, sia attraverso il riutilizzo di materia;
- l'incentivazione di forme di riciclaggio e recupero dei rifiuti raccolti, nonché di loro valorizzazione anche energetica;
- l'ulteriore incremento della raccolta differenziata, portandone la quota al 76% entro il 2020;
- la promozione della sensibilizzazione, formazione e ricerca nel campo dei rifiuti;
- il progressivo annullamento dei conferimenti in discarica;
- la trasparenza dei rapporti con i soggetti gestori, anche a fini di prevenzione del crimine;
- la definizione del fabbisogno gestionale di recupero e smaltimento dei rifiuti, anche al fine di rispettare il principio di prossimità, valorizzando al massimo gli impianti già esistenti.

Accanto ai predetti obiettivi definiti dalla programmazione regionale, il Consiglio di Bacino potrà inserire nel Piano di Bacino ulteriori obiettivi che venissero espressi dall'Assemblea dei Sindaci dei Comuni partecipanti in apposito atto di indirizzo preliminare alla predisposizione del Piano, anche sulla base di apposita istruttoria da parte del Comitato e della struttura..

5.2. L'organizzazione del servizio rifiuti nel Bacino: l'allineamento delle scadenze

La Convenzione istitutiva, nel rispetto degli orientamenti della normativa nazionale e regionale, affida al Consiglio di Bacino Venezia Ambiente la missione di favorire, accelerare e garantire l'unificazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Si mira in tal modo a sfruttare appieno le sinergie, sia nella fase di raccolta che nella fase di smaltimento e valorizzazione, indotte nella gestione del servizio in un singolo Comune del Bacino in forma integrata con la gestione in essere presso gli altri Comuni del Bacino, ed in particolare con quelli appartenenti alla medesima

area territoriale, con benefici sia in termini di costi del servizio sia in termini di miglior garanzia della qualità del servizio, sia infine sotto il profilo della tutela ambientale.

In questa direzione è necessario pervenire nel tempo a organizzare una procedura di affidamento del servizio gestita in modo unitario e coordinato per l'intero Bacino, anche se con la possibilità di suddividerla in lotti corrispondenti alle aree territoriali in cui si articola il suo territorio.

A sua volta, per poter pervenire all'organizzazione di una procedura unitaria di affidamento sull'intero territorio del Bacino è necessario giungere ad un previo allineamento delle scadenze degli affidamenti in essere che oggi risultano invece ampiamente diversificate presso i Comuni partecipanti al Bacino, come rilevato dalla ricognizione degli affidamenti di cui al paragrafo 3.2.

A tale scopo l'Assemblea di Bacino del 25 marzo 2015 ha stabilito di demandare ad un successivo provvedimento dell'Assemblea, ad esito dell'istruttoria tecnica del Direttore e delle proposte del Comitato, la Deliberazione in ordine al riallineamento alla medesima scadenza della durata degli affidamenti del servizio rifiuti in essere presso tutti i Comuni del Bacino, in modo da pervenire per allora ad un'unica procedura di affidamento, eventualmente articolata per aree territoriali, secondo le modalità valutate più convenienti e compatibili con la normativa, al fine di favorire una gestione unitaria e coordinata del servizio in tutto il territorio del Bacino.

La scelta della data a cui riallineare le scadenze degli affidamenti dovrà contemperare esigenze diversificate, se non anche contrapposte, quali ad esempio:

- i principi generali della normativa comunitaria in materia di concessioni, anche al fine di non procrastinare eccessivamente nel tempo la concreta possibilità di selezionare un nuovo gestore, o comunque di rivedere la scelta preferenziale verso il modello in-house providing alla luce dell'evoluzione normativa che nel frattempo dovesse intervenire;
- l'esigenza di salvaguardare la possibilità per gli attuali gestori di recuperare, con un adeguato periodo di ammortamento, gli investimenti già effettuati e da effettuare per garantire il servizio ai Comuni, prevedendo comunque l'obbligo per il gestore subentrante di riconoscere al gestore uscente un adeguato corrispettivo per il subentro negli impianti;
- la compatibilità delle nuove scadenze con il mantenimento nel tempo degli equilibri economico-patrimoniali, e della capacità di indebitamento, degli attuali gestori, il cui capitale è posseduto in larga misura dagli stessi Enti partecipanti al Bacino, seppur con quote azionarie non proporzionali alla partecipazione al Consiglio di Bacino.

Nella ricerca del contemperamento delle suddette esigenze potrà eventualmente anche valutarsi la fattibilità tecnico-giuridica e la convenienza economico/ambientale di un percorso che proietti in un orizzonte di lungo periodo la garanzia dell'affidamento della fase di smaltimento e recupero, caratterizzata da elevati investimenti e competenze tecniche, distintamente dalla fase di raccolta e spazzamento, basata maggiormente sull'utilizzo delle maestranze e dei mezzi di trasporto, come in atto in altri sistemi regionali..

Per la sua complessità tecnico-giuridica e per l'opportunità di valutare anche soluzioni approntate in altri sistemi regionali evoluti nel settore, l'istruttoria tecnica a supporto di questa fondamentale decisione dell'Assemblea di Bacino dovrebbe venir supportata dall'assistenza di una società di servizi consulenziali specializzata in materia, selezionata mediante procedure di evidenza pubblica.

In attesa dell'adozione della delibera di allineamento delle scadenze, preferibilmente entro il 31 dicembre 2015, l'Assemblea di Bacino del 25 marzo 2015 ha dato mandato al Direttore di approntare gli atti funzionali alla proroga tecnica fino a tale data dei servizi in essere presso i Comuni di Meolo, San Donà di Piave e Quarto d'Altino, in scadenza al 30 giugno 2015.

5.3. La formazione dei Piani economici e dei Piani tariffari

Pur nel rispetto della normativa che affida esclusivamente al Consiglio di Bacino il compito di approvare il Piano Economico-finanziario del servizio rifiuti per l'intero Bacino, la Convenzione istitutiva riserva un ruolo prioritario ai singoli Comuni nella formazione del PEF relativo al territorio di rispettiva competenza, ed in particolare nella sua adozione in recepimento della proposta finale dal gestore preventivamente negoziata tra le parti.

Come precisato nel capitolo 2.4, il Consiglio di Bacino provvederà poi ad aggregare i PEF adottati dai singoli Comuni, elaborando il Piano finanziario di Bacino sottoposto all'approvazione della sua Assemblea.

Per pervenire a un'aggregazione di dati omogenei, ed ad una loro corretta interpretazione, sarà necessario pervenire, con la collaborazione dei soggetti gestori, alla definizione di uno schema unitario e coordinato della classificazione e dall'alimentazione delle voci che compongono i costi che confluiscono nel Piano finanziario dei singoli Comuni.

L'adozione di uno schema unitario dovrebbe facilitare i gestori nella standardizzazione delle fasi di predisposizione del Piano finanziario per i singoli Comuni, con benefici in termini di risparmi di costi e rapidità di risposte.

La conseguente possibilità di elaborare confronti omogenei dei Piani economico-finanziari tra i vari Comuni, soprattutto se ubicati nelle medesime aree territoriali, dovrebbe poi consentire l'individuazione delle soluzioni economico-organizzative più idonee a migliorare il rapporto costi/qualità servizi nei singoli territori comunali, assicurando anche maggior trasparenza ed equità percepita nella determinazione e nel ribaltamento dei costi generali caricati sulle tariffe.

In quest'ottica l'Ufficio di bacino, compatibilmente con le sue risorse, potrà anche fornire una collaborazione ai Comuni, ove richiesta, nell'analisi delle proposte pervenute dai gestori e nella loro comparazione con i benchmark delle rispettive aree territoriali.

Il Consiglio di Bacino potrà poi svolgere funzioni di coordinamento, e comunque di supporto informativo, nelle valutazioni degli Enti partecipanti in ordine a tematiche comuni afferenti la formazione dei PEF, quali il fondo svalutazione crediti, o i costi/procedure di riscossione.

Sul fronte più prettamente tariffario, il Consiglio di Bacino potrà supportare la progressiva migrazione dei Comuni verso il sistema TARIP di tariffazione puntuale commisurata a quantità e qualità dei rifiuti prodotti, favorendo l'aggregazione di Comuni ubicati in aree territoriali omogenee e mettendo a disposizione le esperienze maturate nei Comuni già migrati al nuovo sistema, anche al fine di adottare standard operativi omogenei che consentono al gestore una maggior efficienza.

5.4. Il controllo dei servizi prestati dai gestori: qualità e costi

La normativa regionale (LRV 52/2012, comma 6 dell'art. 3), affida ai Consigli di Bacino la vigilanza sulla corretta erogazione del servizio da parte del gestore del servizio.

Andrà quindi monitorato il contenuto dei contratti di servizio in essere presso i vari Comuni partecipanti, con particolare riferimento agli standard di qualità previsti ed al loro monitoraggio.

Parallelamente, in sinergia con le attività funzionali alla formazione dei Piani Economico-Finanziari di cui al capitolo 5.3, dovranno venir analizzati il livello e la composizione dei costi del servizio nei singoli Comuni, con confronti basati anche per aree territoriali omogenee.

Una particolare attenzione andrà riservata al monitoraggio dei livelli di raccolta differenziata per ciascun Comune, al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dalla programmazione regionale, individuando per tempo situazioni locali meritevoli di interventi correttivi, sia nell'organizzazione dell'attività che nella sensibilizzazione dell'utenza.

L'efficace esercizio di tale compito di vigilanza sui gestori richiederà al Consiglio di bacino di ricorrere a professionalità competenti sia nel campo dei controlli di qualità sui servizi prestati che nel campo economico-finanziario dei relativi costi.

In alternativa alla dotazione di risorse specializzate nell'Ufficio di Bacino, potranno essere attivati incarichi di collaborazione esterna, coordinando inoltre l'attività con quella già svolta dai gestori e da alcuni Comuni maggiormente strutturati, mettendola a disposizione anche dei Comuni più piccoli.

L'esito dell'attività di vigilanza sarà oggetto di apposita informativa, indirizzata sia ai Comuni nelle Assemblee o in altre occasioni di incontro tecnico, sia alla collettività mediante la pubblicazione sul sito web del Consiglio di Bacino, da potenziare adeguatamente, sia mediante altre forme di comunicazione esterna.

5.5. Iniziative di sensibilizzazione dell'utenza

La normativa regionale (in particolare l'art. 3 della LRV 3/2000 come modificata dalla LRV 52/2012) affida ai Consigli di Bacino competenze specifiche nell'attivazione, in collaborazione con regioni provincie e Comuni, di iniziative e campagne di comunicazione e informazione al cittadino, finalizzate a fornire informazioni volte a promuovere comportamenti conformi alle esigenze di riduzione, riutilizzo, valorizzazione, recupero e smaltimento dei rifiuti.

In particolare ai Consigli di bacino viene richiesto dalla normativa regionale di:

- curare la diffusione nelle scuole e nelle comunità locali di materiale didattico;
- di attuare attività di informazione e sensibilizzazione funzionali ai tipi di raccolta attivati in relazione agli impianti di recupero e smaltimento in esercizio;
- provvedere all'istituzione di Comitati consultivi di utenti, allo scopo di favorire la consapevole partecipazione degli utenti alle attività di raccolta dei rifiuti, con apposito regolamento che ne garantisce l'autonomia.

Il Consiglio di Bacino Venezia Ambiente dovrà pertanto impegnarsi nell'attivazione delle iniziative di sensibilizzazione dell'utenza che la normativa gli affida. Per finanziare tali interventi è previsto lo stanziamento di spesa di 100 mila euro nei bilanci di ciascuno degli esercizi del triennio 2015-2017.

In questo ambito si colloca infine l'impegno, finanziato nel bilancio 2015-2017 con uno stanziamento di 50 mila euro annui, per garantire la continuità al progetto pluriennale, avviato dall'A.A.T.O. in collaborazione con la Pastorale Stili di Vita della Curia di Venezia, di incentivo all'uso di stoviglie lavabili o quanto meno biodegradabili in sagre, fiere e manifestazioni, al fine di sensibilizzare l'utenza nella riduzione della produzione di rifiuti ed al loro corretto smaltimento, con finalità anche educative e formative.