

***CONSIGLIO DI BACINO
VERONA SUD
PIANO ATTIVITA'
2019-2021***

INDICE

1. PREMESSA	1
2. IL CONTESTO NORMATIVO	1
3. GLI ORGANI DEL CONSIGLIO DI BACINO VERONA SUD	3
4. LE RISORSE UMANE DELL'ENTE.....	7
5. I PROGRAMMI DI ATTIVITA'	9

1. PREMESSA

Il presente Piano Programma contiene gli obiettivi del Consiglio di Bacino e le attività da porre in essere nel triennio 2019-2021 nell'ambito del proprio ruolo di programmazione, indirizzo, regolazione di settore, controllo e determinazione di regole e tariffe del Servizio di Gestione dei Rifiuti.

Il Piano Programma viene redatto in coerenza con le disposizioni del Decreto Legislativo n. 118 del 2011 e a con il Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio Allegato n. 4/1 al Decreto Legislativo 118/2011, che prevede che gli strumenti della programmazione degli enti strumentali degli enti locali in contabilità finanziaria, sono:

- a) Il Piano delle attività o Piano programma, di durata almeno triennale, definito in coerenza con le indicazioni dell'ente capogruppo;
- b) il bilancio di previsione almeno triennale;
- c) Il bilancio gestionale o il piano esecutivo di gestione, cui sono allegati, nel rispetto del prospetto delle previsioni di entrata per titoli, tipologie e categorie per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione, e il prospetto delle previsioni di spesa per missioni, programmi e macroaggregati per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione;
- d) le variazioni di bilancio;
- e) Il piano degli indicatori di bilancio.

2. IL CONTESTO NORMATIVO

L'articolo 3bis del decreto legge 13-8-2011 n. 138 stabilisce che: “ *le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza, per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56.*”

La Legge Regionale del Veneto n. 52 del 31 dicembre 2012 recante *“Nuove Disposizioni per l'Organizzazione del Servizio di Gestione Integrata dei rifiuti urbani ed attuative dell'articolo 2, comma 186 bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2010)”*, ha disposto che gli enti locali ricadenti nei bacini territoriali provinciali, infraprovinciali o interprovinciali esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino.

I consigli di bacino operano in nome e per conto degli enti locali in essi associati, secondo modalità definite dall'apposita convenzione di cui all'articolo 4 che li istituisce, e sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria, patrimoniale e contabile, per lo svolgimento delle attività connesse alle funzioni di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani.

I consigli di bacino subentrano nelle funzioni già di competenza delle autorità d'ambito istituite ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3.

I consigli di bacino una volta istituiti, verificano il piano di ricognizione e liquidazione ed approvano il conferimento dei rapporti giuridici attivi e passivi idonei ad essere loro trasferiti, definendo, con apposito piano finanziario, le misure da adottare ai fini del conseguimento del pareggio di bilancio;

Ai fini della costituzione dei consigli di bacino, gli enti locali ricadenti in ciascun bacino territoriale approvano una apposita convenzione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”, sulla base di una convenzione-tipo approvata dalla Giunta regionale entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

La convenzione per la costituzione ed il funzionamento del Consiglio di Bacino Verona Sud è stata sottoscritta in data primo luglio 2015.

Con deliberazione n. 1 del 25 febbraio 2016, il Comitato di Bacino del Consiglio di Bacino Verona Sud ha verificato il Piano di Ricognizione redatto dal Commissario Liquidatore del Consorzio per lo Sviluppo del Basso Veronese ed approvato il conferimento dei rapporti giuridici attivi e passivi idonei ad essere loro trasferiti.

Il Consiglio di Bacino Verona Sud ha iniziato formalmente la propria operatività in data primo marzo 2016 a seguito della sottoscrizione dell'atto notarile di trasferimento dei rapporti giuridici e passivi da parte del Consorzio di Sviluppo Basso Veronese e Ente di Bacino Verona Quattro. Ma sostanzialmente il Bacino ha iniziato ad operare in via del tutto “embrionale” solo dal agosto 2016 con la nomina del Direttore e la strutturazione minima dell'ufficio di Bacino (poi implementato).

Una recente decisione del Consiglio di Stato, in riferimento alla circostanza contingente che un bacino non sia operativo, ha giustificato l'adozione degli atti a cura dei Consigli Comunali: la fattispecie non si attaglia sicuramente alla situazione attuale del Bacino Verona Sud il quale ha un suo ufficio di Bacino (per quanto ridotto allo stretto necessario) , ha il pieno funzionamento degli organi politici, ha una sua struttura di controllo, ha già proceduto ad adottare direttive assembleari ai gestori ed ai Comuni, ha proceduto con affidamento nel caso di scadenze.. Sostenere artificiosamente che il Bacino sarà operativo solo una volta che si avrà un unico gestore e un'unica tariffa non si ricava da alcuna norma vigente e appare privo di ragionevolezza e proporzionalità al caso concreto.

3. GLI ORGANI DEL CONSIGLIO DI BACINO VERONA SUD

Il Bacino “Verona Sud”, composto da 34 Comuni e da 1 Unione di 5 Comuni, è stato individuato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 288 del 10 marzo 2015, che ha ridefinito i Bacini Territoriali per l'esercizio in forma associata delle funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani della provincia di Verona.

A tal proposito si evidenzia come l'Unione Adige Guà abbia comunicato che con decorrenza 1 gennaio 2019 il Comune di Cologna Veneta recede dall'Unione suddetta e, conseguentemente, riassume in proprio le competenze in materia di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani prima gestite a cura dell'Unione.

In data 1 luglio 2015 con atto del Segretario del Comune di Bovolone (Repertorio 3624/2015) è stata sottoscritta la Convenzione Istitutiva del Consiglio di Bacino Verona Sud, Ente pubblico con personalità giuridica e autonomia contabile, che 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 Convenzione istitutiva, lo scopo del Consiglio di Bacino è quello di favorire, accelerare e garantire l'unificazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel territorio di competenza garantendo:

- Eguale cura ed indistinta attenzione per tutti gli enti locali partecipanti;
- Livelli e standard di qualità del servizio omogenei ed adeguati alle necessità degli utenti;

- La gestione integrata dei rifiuti urbani sulla base di criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- Il coordinamento tra gli enti appartenenti al Bacino territoriale per la determinazione della tariffa,
- La definizione dei contenuti del programma pluriennale degli interventi

L'Ente ha sede legale in Piazza Scipioni, 1 e la sede operativa in Via Foro Boario 8, entrambe a Bovolone (VR).

La durata del Consiglio è fissata in venti anni, prorogabili per ugual periodo, con deliberazione assunta prima della scadenza.

ORGANI DEL CONSIGLIO DI BACINO

Gli organi del Consiglio di Bacino sono:

a) *Assemblea di Bacino*

E' formata dai Sindaci dei Comuni partecipanti al Consiglio di Bacino, o loro delegati, che rappresentano i loro Enti fino a quando sono in carica presso il Comune. Le quote di partecipazione sono determinate in rapporto all'entità della popolazione residente nel territorio di ciascun ente locale partecipante, risultante dall'ultimo censimento ISTAT.

L'Assemblea è l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo del Consiglio di Bacino. Ad essa competono i seguenti atti fondamentali:

- Elezione del Comitato di Bacino;
- Elezione del Presidente scelto tra i componenti l'Assemblea;
- Nomina del Direttore;
- Approvazione dello schema di regolamento per il funzionamento degli organi del Consiglio di Bacino nonché per la struttura operativa del medesimo;
- Approvazione della programmazione del servizio integrato di gestione dei rifiuti, definita sulla base della quantificazione della domanda di servizio e determinazione della sua articolazione settoriale e territoriale;
- Individuazione ed attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare il servizio di raccolta, trasporto, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea, nazionale e regionale;
- Approvazione delle modalità organizzative del servizio integrato di gestione dei rifiuti e affidamento del medesimo al gestore in conformità alla normativa vigente;
- Approvazione della convenzione regolante i rapporti tra il consiglio di bacino ed i gestori del servizio integrato dei rifiuti;

- Approvazione del piano tariffario ed i relativi aggiornamenti;
- Vigilanza sulla corretta erogazione del servizio da parte del gestore;
- Approvazione dei bilanci previsionali e consuntivi del Consiglio di Bacino;
- Proposizione alla Giunta regionale di eventuali modifiche dei confini del bacino territoriale di gestione;
- Individuazione degli obiettivi di raccolta differenziata e delle relative modalità attuative, finalizzate al raggiungimento delle percentuali di cui all'articolo 205 del D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152;
- Formulazione delle osservazioni sugli strumenti di pianificazione regionale in tema di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 10 della L.R. 21 gennaio 2000, n.3, ai sensi dell'articolo 199, comma 1 del D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152, anche ai fini della realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani

b) *Comitato di Bacino.*

E' l'organo esecutivo del Consiglio di Bacino. Esso compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge e dalla presente convenzione all'assemblea di bacino e che non rientrino nelle competenze del presidente e del direttore e formula le proposte per le delibere dell'Assemblea.

E' composto dal Presidente e da n. 7 membri scelti tra i componenti dell'Assemblea, tenuto conto di un'equilibrata rappresentanza delle aree territoriali in cui si suddivide il Bacino.

Il primo comitato di Bacino, nominato in data 10 novembre 2015 era così composto:

- Claudio Marconi (Presidente, Comune di Legnago)
- Paolo Marconcini (Vice Presidente, Comune di Cerea)
- Enrico Pasqualini (componente, Comune di Isola Rizza)
- Tiziano Arcolini (componente, Comune di Isola della Scala)
- Alessia Segantini (componente, unione Comuni Adige Guà)
- Diego Ruzza (componente, Comune di Zevio)
- Mario Sgrenzaroli (componente, Comune di Sorgà)
- Enrico Occhiali (componente, Comune di Boschi S.Anna)

A seguito delle elezioni amministrative tenutesi nel 2016, i rappresentanti dei Comuni di Isola Rizza e Isola della Scala sono stati sostituiti, rispettivamente con i Sigg.ri Silvano Boninsegna e Michele Gruppo mentre nelle elezioni tenutesi nel 2017 il rappresentante

del Comune di Cerea è stato sostituito con il Sig. Marco Franzoni ed è stato riconfermato il rappresentante del Comune di Zevio Sig. Diego Ruzza.

Nel corso del 2019, a seguito di elezioni amministrative che vedranno interessati, tra gli altri, anche i Comuni di Legnago, Sorgà e Boschi S. Anna, si procederà, ai sensi dell'art. 11 della Convenzione di Costituzione, alla sostituzione dei membri del Comitato nominati in rappresentanza dei Comuni citati, nel rispetto dei disposti della deliberazione assembleare n. 8 in data 17/05/2017

Il Comitato di Bacino, come organo collegiale, dura in carica cinque anni e comunque fino alla nomina del nuovo comitato – pertanto fino al 2020 - al fine di garantire l'ordinaria amministrazione e l'assunzione degli atti urgenti e improrogabili.

c) *Presidente*

Il Presidente del Comitato di Bacino è il rappresentante legale dell'Ente, nominato dall'Assemblea. Sovrintende al buon funzionamento dei servizi e degli uffici, nonché all'esecuzione delle deliberazioni dell'Assemblea di bacino.

Il primo Presidente del Consiglio di Bacino, nominato dall'assemblea del 10 novembre 2015 è il dott. Claudio Marconi, Assessore del Comune di Legnago, con mandato quinquennale.

d) *Direttore*

Il 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, l'incarico pro-tempore, è ricoperto dal dott. Alessandro Ballarin, nominato a seguito di una selezione pubblica tra i Dirigenti degli Enti partecipanti. Ricopre la carica dal 01/08/2016 e a seguito di riconferme. L'ultima riconferma ha durata annuale sino al 31 dicembre 2019. E' coadiuvato da due dirigenti, uno per la parte tecnica e uno per la parte tributaria e dei PEF. Si tratta di tre rapporti a incarico "flessibile" che insieme sovrintendono a tutti gli aspetti e le problematiche che si presentano, con un costo complessivo contenuto. Per le motivazioni della scelta della direzione della

macrostruttura si rimanda agli atti adottati alla fine di dicembre 2018 dal Comitato di Bacino, prima, e dalla Assemblea, poi (27 dicembre 2018).

Si prevede in via esplorativa di pubblicare un bando entro il primo semestre 2019 per verificare possibili soluzioni alternative, dal punto di vista organizzativo, e dal punto di vista di possibili candidature. In ogni caso dovrà trattarsi di modelli flessibili atteso che, da un lato, non è dato sapere se e sino a quando proseguirà la distinzione dei Bacini nel territorio della Provincia di Verona, in tre Enti; per altro verso, si vengono a profilare possibili competenze concorrenti e/o complementari di altre Autorità che potrebbero comportare la necessità di modificare la struttura direzionale del Bacino Verona Sud. Un a possibile linea alternativa di azione è la collaborazione con gli altri Enti di Bacino del veronese.

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 26 ottobre 2016, a seguito di estrazione a sorte nel corso della seduta pubblica tra i curricula pervenuti a seguito di avviso pubblico, ha nominato per la carica di Revisore Unico dei Conti il dott. Emanuele Gulino, con mandato triennale, e pertanto in scadenza nel 2019. Si provvederà quindi alla nomina di un nuovo Revisore Unico, procedendo con il medesimo iter. Ciò nel secondo semestre 2019, a partire tuttavia dal mese di giugno.

4. LE RISORSE UMANE DELL'ENTE

La struttura operativa dell'Ente è costituita dall'Ufficio di Bacino, composto attualmente solamente da due dipendenti part-time (26,5 ore/settimana) a tempo indeterminato, provenienti dal Consorzio per lo Sviluppo del Basso Veronese, con contratto regolato dal CCNL "Federambiente", una al VI livello A e una al V livello A.

Non si prevede al momento l'assunzione di risorse umane.

Il Direttore è individuato dall'Assemblea, generalmente tra Dirigenti e Segretari degli Enti ricompresi nel territorio del Consiglio di Bacino.

Per mantenere snella la struttura dell'ente, non irrigidirne il bilancio e contenere i costi di gestione, l'Ente proseguirà, così come avvenuto nel 2018, come suddetto, avvalendosi

di una qualificata professionalità esterna per la redazione degli atti economico finanziari, per l'ausilio alla gestione economico finanziaria dell'Ente, oltre che per gli aspetti tributari correlati al bilancio. Dall'inizio del 2017, per altro verso, è stata stipulata una convenzione con il Comune di Legnago per l'utilizzo di dirigente tecnico cui è stata affidata la responsabilità tecnica dell'Ente. Tale convenzione viene confermata anche per l'anno 2019.

Non dispone il Bacino di altro personale, sempre in una politica di contenimento dei costi, e dunque in questa fase ancora iniziale le attività cui è per legge preposto il Bacino possono essere svolte in base alle risorse di personale disponibile.

Nell'ottica del contenimento dei costi, va evidenziato come la sede operativa dell'Ente necessiti di un ridimensionamento nei volumi, in quanto appaiono sovradimensionati rispetto alle reali necessità ed al personale in dotazione Va quanto meno verificata la possibilità di altre soluzioni e/o una trattativa con l'attuale proprietario per un contenimento dei costi. Così non è economico andare avanti.

Va tenuto conto, per un verso, di possibili mutamenti della normativa che potrebbero portare per legge alla costituzione di un numero inferiore di Bacini con territori più ampi (Si consideri che nella Provincia di Verona sono presenti tre Autorità di Bacino e che si paventa la possibilità/opportunità che si costituisca un unico Bacino regionale).

A ciò si aggiunga che la legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha attribuito all'ARERA, Autorità di Regolazione Energia Reti e Ambiente, funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, da esercitarsi *"con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481"* e già esercitati negli altri settori di competenza (gas, energia elettrica, servizio idrico integrato).

L'ARERA, nella memoria 18 ottobre 2018 N. 521/2018/II/com redatta per l'audizione presso le Commissioni riunite 10° Industria, commercio e turismo e 13° Territorio, ambiente e beni ambientali del Senato della Repubblica, X Attività produttive, commercio e turismo e VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati ha illustrato le attività e gli orientamenti che guideranno il suo operato nei prossimi anni:

"Favorire comportamenti virtuosi, nel rispetto delle specificità territoriali, attraverso un approccio integrato al settore (raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento)

- individuando un quadro regolatorio con una metodologia tariffaria incentivante, in linea con le migliori pratiche internazionali introducendo in maniera graduale regole di separazione contabile per una corretta classificazione dei costi e funzionali ad un sistema tariffario certo e trasparente

- garantendo livelli minimi di qualità convergenti a livello nazionale

- sviluppando azioni di coordinamento con i diversi livelli di governo”

In detto contesto, l'aumento dell'organico, sia pur necessario per adempiere a tutte le funzioni del Bacino, potrebbe comportare un aggravio e duplicazione delle spese. Si consideri, per altro verso, che la convenzione istitutiva, che si fonda su schema regionale, prevede espressamente che il Bacino abbia una struttura snella attingendo le risorse di personale dai Comuni associati, mediante comandi e/o collaborazioni, mantenendo una dotazione flessibile, mutevole e non ipotizzando nuove assunzioni (cfr. Art 16).

Per il 2019 si intende procedere a breve alla formazione del personale interno per il supporto al Direttore per la stipula dei contratti di servizio i modalità elettronica. Si sta verificando se l'Ente, trattandosi di Ente sui generis, è tenuto ad avere un repertorio dei contratti; se soggiace agli obblighi di verifica da parte dell'Ufficio del Registro; etcc.

Per altro verso si intende formare il personale interno in materia di mercato elettronico, digitalizzazione e potenziare la autonomia nella gestione del bilancio dell'ente (un bilancio finanziario diversamente a quello precedente del Consorzio).

5. I PROGRAMMI DI ATTIVITA'

Ai sensi della legge regionale n. 52 del 2012 –in attuazione del Dlgs 152 del 2006, artt. 199 e ss.- l'Ente di Bacino rappresenta una Autorità ossia un soggetto che esercita poteri pubblici nelle materie e funzioni di sua competenza che sono le seguenti:

- a) quantificazione della domanda di servizio e determinazione della sua articolazione settoriale e territoriale;
- b) individuazione ed attuazione delle politiche strategiche volte ad organizzare il servizio di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento e recupero dei rifiuti solidi urbani per il perseguimento di obiettivi previsti dalla normativa europea, nazionale e regionale;
- c) indizione della procedura di affidamento del servizio;
- d) approvazione e stipulazione del contratto di servizio e della carta dei servizi;
- e) determinazione dei livelli di imposizione tariffaria del servizio di gestione integrata dei rifiuti;

- 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;
- h) formulazione delle osservazioni al piano regionale di gestione dei rifiuti urbani.

Premette l'art 3 della legge regionale 52 del 2012 di cui si tratta, con formula succinta, che gli enti locali ricadenti nel Bacino esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti solidi urbani. Ancora che i bacini operano in nome e per conto degli enti locali associati e svolgono funzioni di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani. Per altro verso il Consiglio di Bacino non può gestire il servizio.

E' evidente che i compiti del Bacino sono molteplici e che è doveroso, da un lato, attuarli – non può esimersi l'Ente dai suoi compiti istituzionali e deve farlo in una posizione di terzietà rispetto ai gestori attuali, siano essi società in house ovvero società private - dall'altro, programmare gli stessi, anche in una proiezione pluriennale, dotandosi di una struttura idonea all'espletamento delle relative funzioni. Ciò anche in base ad una scelta programmatica di indirizzo politico, che deve necessariamente essere adottata dalla Assemblea, ma che non può ridursi ad una opzione di mera inerzia. Poteva essere costituito un unico bacino veronese, la scelta diversa di costituire più Bacini all'interno della provincia comporta conseguentemente che ciascuno degli stessi deve essere progressivamente operativo ed assolvere ai propri compiti istituzionali.

E' in fase di studio l'attivazione di progetti in tema ambientale, che saranno finanziati attraverso il contributo previsto dalla tariffa dei conferimenti in discarica e rivolti essenzialmente alle scuole presenti nei Comuni sul territorio di competenza del Bacino

Lo stato dell'arte e le prospettive

Art. 3, comma VI, lettere a e b : quantificazione della domanda di servizio; perseguimento degli obiettivi previsti dalla normativa europea, nazionale e regionale

Ora, se i punti a e b sono attualmente percorribili molto marginalmente – sugli stessi ad oggi non si è operato- essendoci affidamenti in essere sino al 2030 occorre comunque iniziare a trattare la materia e se del caso , una volta concluso un primo lavoro di studio ,

dare disposizioni alle società che gestiscono il servizio, soprattutto quelle in house, sulle quali i Comuni hanno un potere di influenza, di eventualmente modificare le prestazioni e i rispettivi contratti omogeneizzandoli per quanto possibile (almeno per quanto attiene ai livelli essenziali di servizio). Ciò per dare i medesimi livelli di servizio e risposta a tutti i cittadini all'intero ambito. Ciò se e in quanto si renda necessario.

Si ribadisce qui quando già esposto nella relazione del Direttore sugli affidamenti, già agli atti dall'anno 2017, che è stato oggetto di adeguato approfondimento- ossia la circostanza che gli affidamenti attualmente in essere non possono essere risolti in quanto hanno efficacia di legge tra le parti (ex art 1372c.c.) e la legge ordinaria (ossia statale) non prevede una norma espressa che li risolva una volta operativo il Bacino. Non potrebbe invece stabilirlo – e si vede bene di farlo- una legge regionale quale è la Legge n. 52 del 2012 (la materia ex art 117 della Costituzione rientra tra le materie esclusive dello Stato).

Art 3, comma VI, lettera c : indizione procedure di affidamento

Nel corso del 2018 il Bacino si è occupato degli affidamenti relativamente ai contratti in scadenza, portando a compimento le procedure relative ai Comuni "in house" con le Società Esa-com Spa e Sive Srl, con le scadenze rispettivamente al 2030 e 2025 ed ha predisposto la documentazione tecnica per l'esperimento della gara d'appalto per cui ha optato il Comune di Arcole.

L'aggiudicazione del servizio tramite gara relativo al Comune di Arcole avrà luogo nel corso del 2019, ai sensi dell'art. 40 del Codice Appalti (Obbligo di uso dei mezzi di comunicazione elettronici nello svolgimento di procedure di aggiudicazione).

A decorrere dal 18 ottobre 2018 - termine ultimo fissato dalle direttive europee, all'art. 22 della Direttiva 2014/24/UE sulle "regole applicabili alle comunicazioni" - infatti, le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell'ambito delle procedure di cui al Codice degli Appalti svolte dalle stazioni appaltanti, sono eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici.

La Direttiva – così come l'art.12 che la recepisce – intende per "comunicazioni" gran parte dell'intera procedura di gara, compresa la presentazione delle domande di partecipazione alla procedura e delle offerte, anche se non si tratta della digitalizzazione totale della procedura, prevista all'art. 44 del D.Lgs. 50/2016.

A tal proposito il Consiglio di Bacino ha formulato istanza per l'accreditamento alla piattaforma SINTEL, e ad oggi sta attendendo il riscontro, per procedere secondo norma.

Non appena si sarà operativi con la piattaforma elettronica si indirà la gara di Arcole atteso che gli atti sono già stati approvati. Non sussiste alcun motivo ulteriore per attendere.

Sono già state inviate, per altro verso, le comunicazioni per i contratti in scadenza nel 2020 per procedere con gli affidamenti prima della loro scadenza (ciò in relazione ai Comuni di Castagnaro, Zevio e Bevilacqua) E' stato loro precisato in modo manifesto la necessità per tempo di comunicare al Bacino se i singoli Comuni interessati intendano o meno acquisire una partecipazione nelle società in house operanti nel territorio e di comunicare se, per converso, intendano andare a gara , concedendo loro un tempo di trenta giorni per rispondere e rimarcando che il Bacino non può procedere con proroghe se non nei limiti circoscritti previsti dalla legge.

Va sottolineato, come precisato nella comunicazione del Direttore a detti Comuni, che la proroga è ammissibile solo se nel frattempo si sia indetta la gara.

Alla fine del 2019 scadrà poi il servizio di raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani nel Comune di Sanguinetto la cui Amministrazione, attesa la scadenza del mandato, ha scelto di rimandare alla prossima Amministrazione che verrà eletta a seguito delle consultazioni elettorali del 2019 se continuare a partecipare alla società in house SIVE srl ovvero se effettuare altre diverse scelte. Si rileva la criticità di detta situazione atteso che il Bacino si troverà a dovere interloquire con la Amministrazione che verrà eletta in tempi molto stretti atteso che l'affidamento ha scadere il 31 dicembre 2019.

Nel corso del 2021 avrà poi a scadere l'affidamento in house effettuato il 27 dicembre dalla Assemblea del Bacino a favore di ESACOM spa nelle more delle decisioni che verranno adottate dalla nova compagine amministrativa risultante dalle consultazioni elettorali del 2021. Non si può fare a meno di evidenziare che dette scelte circoscritte (Vigasio, Sanguinetto; etcc) vanno contro il concetto di affidamento ad un unico gestore e di omogeneità del servizio in tutto il territorio del Bacino, oltre a creare un surplus di lavoro e procedure e contrastare con le direttive adottate dal medesimo Bacino con specifici provvedimenti generali.

Si rammenta che per procedere con gli affidamenti sussiste in ogni caso , sia se gara sia se affidamento in house, una attività complessa e composita, che richiede un tempo apprezzabile.

Si precisa che nel procedere con gli affidamenti ci si è mossi in base ad una constatazione di fatto e a due coordinate di principio:

- Gli affidamenti in essere sono disomogenei nella loro durata, nei rispettivi gestori e loro natura.;
- i contratti in essere hanno efficacia di legge tra le parti e non possono essere risolti anticipatamente se non per una espressa previsione di legge ordinaria che nel caso di specie non esiste nell'ordinamento;
- la scelta di aderire o meno ad una società pubblica in house è di esclusiva autonoma pertinenza del singolo Comune ai sensi dell'art 42 del Dgs 267 del 2000 e degli artt. 5 e 7 del Dlgs 175 del 2016 e non può essere imposta dal Bacino al singolo Comune.

Mano a mano che gli affidamenti vanno a scadenza vengono dunque consultati - e in tal senso si è già operato per singoli Comuni e si opererà per i prossimi in scadenza negli anni 2020,2024,2025 - i Comuni e si sono avviate le procedure di affidamento. Si è conclusa dove necessaria la verifica dei presupposti giuridici per un eventuale affidamento in house e sono in corso gli accertamenti di verifica dei presupposti di fatto (congruità economica, convenienza, ragioni per il non ricorso al mercato etcc.) . Per perseguire il dettato dell'art 200 e seguenti del Dlgs 152 del 2006 che prevede “ *il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti*” si è operato su più fronti:

- si sta provvedendo ad un allineamento temporale dei contratti in scadenza a quelli che scadono nel 2030, data ultima degli affidamenti in essere, ciò per quanto possibile;

Si è provveduto all'adozione di un modello di piano economico finanziario da utilizzare da parte dei Comuni del Bacino, al fine di stabilire criteri uniformi di redazione dei PEF e calendarizzare le operazioni relative alla loro approvazione.

Per il futuro si prevede l'omogeneizzazione, per quanto possibile, dei servizi.

La lettera c dell'art 3,comma VI, della legge regionale n. 52 del 2012, come più sotto verrà meglio esposto, prevede tra le competenze del Consiglio di Bacino l' approvazione e stipulazione del contratto di servizio, per cui in relazione agli affidamenti effettuati nel corso del 2018 , si sta procedendo con l'individuazione e l'approvazione del contenuto del contratto di servizio. O meglio i contenuti sono stati già definiti e approvati dalla Assemblea e ora vi sarà una breve fase di confronto con i gestori.

Si potrebbe ragionare sulla approvazione di una unica Carta del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani valevole per tutti i cittadini del Bacino.

Ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs 50/2016, il Consiglio di Bacino ha presentato istanza per essere accreditato tra gli Enti che procedono ad affidamenti diretti "*in house providing*", in relazione, sia alla società ESA-COM Spa che alla Società SIVE Srl, integrando, a cura del Responsabile per l'Anagrafe delle Stazioni Appaltanti (RASA), opportunamente individuato tra i dipendenti dell'Ente, le rispettive pratiche con l'adesione alle stesse dei nuovi Comuni, Ronco all'Adige per Esa-Com e Albaredo e Villa Bartolomea per SIVE

Occorre infine dare impulso alla direttiva della Assemblea diretta a incentivare la fusione delle società in house operanti ne territorio per addivenire ad un unico gestore. Ciò potrà comportare:

- a) Economie di scala;
- b) Uniformità di trattamento e servizio per l'utenza;
- c) Maggior competitività

Art. 3, comma VI, lettera d : approvazione contratto di servizio e della Carta dei servizi

La norma prevede tra le attività di competenza del Bacino la approvazione e stipulazione del contratto di servizio e della Carta dei Servizi regolante i rapporti con i soggetti gestori dei rifiuti urbani.

Va innanzitutto evidenziato che il bacino ai sensi del comma V dell'art 3 della legge n. 52 del 2012 opera in nome e per conto dei singoli Comuni ossia come una sorta di rappresentante ex legge per cui la parte sostanziale del contratto di servizio è ciascun Comune: se ci sono ritardi o mancati pagamenti del corrispettivo del contratto di servizio risponde il singolo Comune; se occorre procedere alla risoluzione del contratto lo fa il Bacino in nome e per conto del Comune; il contratto di servizio come il servizio sotteso va condiviso, per quanto possibile, - cosa che già si sta facendo- con il singolo Comune, per il quale si agisce in nome e per conto.

Dal prossimo anno il Bacino potrebbe formare il personale in merito alla sottoscrizione dei contratti con firma elettronica, ribadendo ai Comuni associati che il Bacino opera in nome e per conto loro (che ne rimangono parte sostanziale).

Si consideri che nei Comuni dove è in vigore la Tari la allocazione in spesa ed in entrata delle voci relative alla raccolta e trasporto degli r.s.u. ha luogo nei bilanci di ciascun singolo Comune). E non potrebbe essere diversamente. .

Problematica particolarmente importante e complessa è quella del contratto di servizio che, se da un lato, va condiviso con il singolo Comune, occorre, d'altro lato, per uniformità di ambito, per superare la frammentazione, che venga elaborato in un contenuto omogeneo per lo meno nelle sue clausole essenziali.

Per gli affidamenti effettuati nel corso del 2018 ed in fase di perfezionamento, si è già predisposto e approvato un unico schema di contratto di servizio.

L'attività comporta la riflessione su questioni molteplici: inserimento o meno di penalità per ritardi e inadempimenti o di altre sanzioni Quid iuris se il servizio in house ha ritardi o inadempimenti; criteri per stabilire l'efficacia ed efficienza del servizio e relativi standard. A questa attività si è dedicato un adeguato tempo, prendendo ovviamente anche quanto di positivo esiste nei contratti di servizio in essere.

Si è elaborato uno schema di contratto di servizio proprio e specifico per gli affidamenti in house che coniuga norme tipiche del contratto di durata di trasporto e raccolta e conferimento a smaltimento dei rr.ss.uu. con norme specifiche dell'affidamento in house in relazione al controllo analogo con specifico riguardo al singolo gestore. Ora seguirà la fase di contraddittorio con i singoli gestori.

Con riguardo alla Carta dei servizi si è già preso atto di quelle esistenti e con un successivo lavoro si vedrà se unificarle in un unico testo che prenda le parti migliori di ciascuna. Si propone entro il primo semestre 2019 coinvolgendo i gestori e i Comuni del Bacino. Appare opportuno e doveroso che tutti i cittadini del Bacino abbiano una unica Carta dei servizi.

Art. 3, comma VI, lettera e: DETERMINAZIONE LIVELLI TARIFFARI DEI RIFIUTI

Il piano finanziario contiene il programma degli interventi economici e ambientali per affrontare la gestione del servizio rifiuti (costi, investimenti, strutture e attrezzature disponibili, risorse finanziarie, ecc.) e costituisce l'atto propedeutico alla determinazione delle tariffe.

Il Piano finanziario deve essere "redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dal consiglio comunale o da altra autorità competente a norma delle leggi vigenti in materia" (articolo 1 comma 683 della l. 147/2013). Per altro verso l'art 238 del Dlgs n. 152 del 2006 statuisce che l'autorità d'Ambito approva il Piano economico finanziario del servizio.

Il Consiglio di Bacino ha quindi competenza per l'approvazione del Piano Economico Finanziario di ogni Ente ricompreso nel proprio territorio di riferimento.

In alcune leggi regionali (es. Toscana) ed in alcune convenzioni istitutive dei Bacini (es Venezia) viene stabilita una partecipazione dei singoli Consigli Comunali nella approvazione dei singoli PEF o mediante la previsione di pareri preliminari obbligatori ovvero tramite la loro previa adozione. Nulla è stabilito in relazione al Bacino Verona Sud. Occorre necessariamente stabilire un protocollo e procedimento di raccordo tra singolo Comune e Bacino.

Ai sensi dell'art. 3, comma 6, lettera e) della LRV 52/2012, spetta, per altro verso, al Consiglio di Bacino la competenza in ordine alla determinazione dei livelli di imposizione tariffaria a copertura dei costi del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Tale competenza in materia tariffaria può essere esercitata solo per la copertura del costo del servizio nei Comuni del Bacino che hanno adottato sistemi di misurazione puntuale del conferimento dei rifiuti e hanno adottato la tariffa corrispettiva (TARIP)^[1].

L'articolo 1 c. 668 della legge 27/12/2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) stabilisce infatti che i comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI. Il comune nella commisurazione della tariffa può tenere conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158. La tariffa corrispettiva è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

L'Assemblea di Bacino deve quindi procedere con l'approvazione dei Piani finanziari di tutti gli Enti ricompresi nel proprio territorio di riferimento, e approvare i piani tariffari dei soli Enti che hanno istituito la tariffa corrispettiva TARIP.

Già nel corso del 2018 l'Assemblea di bacino ha approvato i piani economici Finanziari, già precedentemente adottati dai rispettivi Consigli Comunali.

L'adempimento di quanto prescritto dal legislatore in materia di PEF, come del resto in materia di uniformità del servizio, non può che passare dalla definizione di un unico modello di PEF, valevole per tutto il territorio.

Con deliberazione di Assemblea n. 19 in data 05 novembre 2018 , il Consiglio di Bacino Verona Sud ha approvato uno schema uniforme di Piano Economico Finanziario che i soggetti gestori dovranno redigere a decorrere dall'annualità 2019. Tale documento

deve essere redatto adottando i criteri di inserimento delle voci di costo nei PEF previsti nel documento elaborato dall'Osservatorio Regionale Rifiuti di ARPAV.

I Soggetti Gestori dovranno trasmettere al Consiglio di bacino la proposta del PEF e del conseguente schema tariffario, per osservazioni e per la successiva approvazione da parte del Consiglio di Bacino, almeno 40 (quaranta) giorni prima del termine previsto per l'approvazione dei bilanci dei Comuni, e comunque prima della loro formale presa d'atto da parte dei Consigli Comunali dei comuni di riferimento.

Si registrano già difficoltà con singoli Comuni in merito alla direttiva, con vulnerabilità degli atti che verranno adottati dai Comuni di cui trattasi.

[\[1\]](#) Per i Comuni che finanziano il costo del servizio di gestione dei rifiuti con il tributo TARI, la relativa approvazione tariffaria è riservata per legge ai rispettivi Consigli Comunali.

f) Art. 3, comma VI, lettera f : vigilanza e controllo diretto sulla corretta erogazione del servizio da parte del gestore del servizio

Stabilisce l'art 3, comma IV, della legge regionale n. 52 del 2012 che gli enti locali esercitano in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i consigli di bacino. In coerenza a ciò il successivo comma VI lettera f elenca tra le attività del bacino *“la vigilanza sulla corretta erogazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani”*.

Ex legge viene dunque attribuito al Consiglio di Bacino il controllo del servizio e dunque allo stesso sarebbe imputabile una mancanza di vigilanza sull'andamento delle prestazioni dei gestori all'interno dell'ambito. La questione ha una rilevanza civilistica ma potrebbe averlo anche in sede penale.

Allo stato attuale la tecnostruttura dell'ufficio di Bacino non dispone di una unità operativa tecnica che sia in grado di svolgere queste attività. Si valuterà nel corso dell'esercizio, una collaborazione a tale fine e in tal caso di provvederà al relativo finanziamento.

Per altro verso, essendo i singoli Comuni titolati a pagare i gestori, gli stessi dovranno ovviamente procedere dopo avere verificato l'esatto adempimento delle prestazioni.

Per altro verso occorre evidenziare che la maggior parte dei Comuni riceve il servizio da una società in house, per cui esercita e deve esercitare direttamente un controllo analogo sulla società partecipata e sui servizi resi.

La questione necessita di un protocollo operativo tra il Consiglio di Bacino ed i singoli Comuni in modo di attribuire a quest'ultimi la attività di controllo, quanto meno fintanto che il Bacino si doti di struttura adeguata (sempre che ciò sia opportuno , efficiente ed economico) . In ogni caso, per economia di gestione e per garantire una vigilanza diffusa e continuativa si ritiene che, anche in futuro, il controllo del Bacino debba concorrere con un autonoma parallela attività di vigilanza a cura degli uffici tecnici di ciascun Comune (di quelli a ciò deputati nell'ambito della autonomia organizzativa di ciascun singolo Comune).

Sul punto si propone formalmente da parte del Direttore tuttavia all'Assemblea di valutare se potenziare o meno la struttura dell'ufficio di Bacino per assolvere ai suoi obblighi di legge di controllo diretto.

g) Art. 3, comma VI, lettera g : individuazione degli obiettivi di raccolta differenziata e delle relative modalità attuative

Si ritiene che il Bacino debba pronunciarsi con un provvedimento espresso in relazione a questo punto coinvolgendo l'Assemblea e tutti i Comuni dell'Ambito nonché successivamente i gestori.

h) Art 3, comma VI, lettera h : formulazione delle osservazioni al piano regionale di gestione dei rifiuti urbani

Aspetti relativi agli impianti di smaltimento

E' presente nel territorio del Bacino un impianto di smaltimento dei rifiuti solidi urbani in località Torretta di Legnago gestito da un società concessionaria del Comune di Legnago e alla quale il medesimo partecipa con una quota del 51%. L'impianto è di proprietà del Comune di Legnago e al medesimo vengono conferiti i rifiuti solidi urbani dei Comuni del Bacino Verona Sud, da ultimo (a seguito della direttiva del Comitato n.12 del 05/11/2018 in esecuzione delle disposizioni di Assemblea in data 27/09/2018) nessuno escluso.

Sino al 2015 il provvedimento di individuazione dell'impianto cui conferire i rifiuti è stato adottato dalla Provincia cui ora competono esclusivamente le competenze in materia di determinazione delle tariffe della quota relativa al costo di smaltimento.

La Regione ha ribadito già con nota del 3 gennaio 2017 prot. regionale n. 2467 che le competenze in materia di c.d. determina flussi dei rifiuti deve essere adottata dall'Ente di bacino “ *...Come è noto spetta ai consigli di Bacino anche la programmazione sulla gestione dei flussi dei rifiuti urbani prodotti nel proprio territorio....*”.

Non va tuttavia disconosciuto che la legge regionale n. 52 del 2012 statuisce all'art 3, comma VI lettera c “ *.....su delega regionale i consigli di bacino possono procedere all'affidamento della gestione e realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, previsti dalla programmazione regionale, da svolgersi secondo modalità conformi alla normativa vigente in materia ed alle disposizioni previste dalla convenzione stessa....*”

Nel corso del 2018 è stata affrontata dall'Assemblea la problematica dell'emergenza rifiuti. In più sedute, infatti, si è discusso della necessità di cercare soluzioni adeguate per il territorio. Su precisa richiesta del gestore LESE coadiuvato dal Consiglio di Bacino, la Regione Veneto al momento ha decretato l'aumento a 132.000 tonnellate di rifiuto da conferire presso la discarica di Torretta per l'anno 2018. Si ricorda che nel mese di maggio 2016 il Consiglio di Bacino ha approvato il progetto per l'aumento volumetrico della Discarica suddetta, peraltro a servizio dei Comuni del Bacino, che consentirebbe un'estensione fino a circa otto anni della vita della discarica, ma ad oggi ancora tale progetto non è stato preso in considerazione da parte della Regione Veneto. Sussiste una preoccupazione del Consiglio circa l'autosufficienza dell'impianto di Legnago di accogliere i rifiuti del territorio che si aggiunge alla correlata contingente problematica del trattamento degli ingombranti.

Per il futuro si prevede di proporre l'istituzione di un tavolo permanente di concertazione tra i Consigli di Bacino della Provincia di Verona, possibilmente coordinato dalla Regione Veneto, con lo scopo di gestire razionalmente i flussi dei rifiuti prodotti in ambito provinciale negli impianti presenti nella Provincia stessa, dando ovviamente priorità al territorio del Bacino.

Conclusioni e proposta di programmazione

- a) Affidamenti dei contratti in scadenza entro 31.12.2019 ossia Sanguinetto sentire e coinvolgere la nuova Amministrazione neo eletta entro 30 luglio per procedere con affidamento entro 31.12.2019;
- b) Affidamenti dei contratti in scadenza entro il 2020: effettuare le relative procedure sia che si tratti di gara che di affidamenti in house entro dicembre 2019;
- c) Elaborazione di un unico contratto di servizio concludendo fase con gestori entro 31 marzo 2019;
- d) condivisione di una unica Carta dei servizi entro 31.12.2019 da estendere a tutti i gestori e a tutti Comuni anche quelli con gestori privati;
- d) Entro I semestre 2019 definizione delle attività di controllo diretto dei servizi dei gestori.
- e) entro il primo semestre sotto la direzione del Presidente del Bacino, con l'ausilio del Comitato e del Direttore, occorre programmare attività più incisive per verificare la fattibilità o meno di una fusione tra le società in house, quantomeno per verificare la volontà effettiva dei Comuni partecipanti alle stesse.