



Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza 2018-2020

ALLEGATO 1

Analisi del contesto esterno e interno

1. Contesto esterno

Il Consiglio di Bacino Venezia Ambiente, nel novembre 2014, è stato istituito ai sensi della Legge Regione Veneto N. 52/2012 ed è stato costituito per effetto della Convenzione ex art. 30 TUEL tra i 45 Comuni del Bacino Venezia, che comprende i 44 Comuni dell'area metropolitana di Venezia e il Comune di Mogliano Veneto.

Il Consiglio di Bacino ha personalità giuridica di pubblica amministrazione ed in quanto tale è sottoposto alla normativa di legge che regola la materia dell'anticorruzione e della trasparenza negli Enti pubblici.

La LRV 52/2012 e la Convenzione istitutiva affidano al Consiglio di Bacino Venezia Ambiente il compito di programmare, organizzare e controllare il servizio pubblico di gestione del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati nel Bacino Venezia, per conto dei Comuni partecipanti.

Il Consiglio di Bacino non ha pertanto competenza in materia di rifiuti speciali, intesi come i rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche che per quantità e qualità non possono essere assimilati ai rifiuti urbani prodotti dalle utenze domestiche.

Secondo la normativa nazionale vigente, il servizio pubblico locale di gestione del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati comprende le fasi di raccolta, spazzamento, trasporto ed avvio a smaltimento nelle varie forme consentite (recupero di materia e di energia, conferimento in discarica). Il Consiglio di Bacino non ha quindi competenza nella gestione delle fasi successive all'avvio a smaltimento dei rifiuti urbani ed assimilati, con particolare riferimento alle autorizzazioni ed ai controlli sugli impianti di trattamento, recupero e discarica.

L'analisi del contesto esterno, per gli aspetti rilevanti ai fini della prevenzione della corruzione e della trasparenza, si focalizza quindi sulle caratteristiche del servizio pubblico di gestione del ciclo dei rifiuti urbani e assimilati nel Bacino Venezia, come sopra definito.

Questa puntuale identificazione del perimetro dell'attività del Consiglio di Bacino è molto rilevante ai fini dell'analisi dei fattori di rischio corruzione gravanti sull'Ente in quanto l'esperienza ha ampiamente dimostrato che i comportamenti a maggior rischio corruttivo sono concentrati nelle gestioni dei rifiuti speciali e degli impianti di trattamento e smaltimento, che come detto non rientrano nella competenza del Consiglio di Bacino.

Per rappresentare le caratteristiche del servizio pubblico di gestione rifiuti urbani nel Bacino Venezia si prendono a riferimento i dati statistici ufficiali, aggiornati all'anno precedente, tratti dal Rapporto annuale dell'Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto (ARPAV).

Nell'anno 2016, il Bacino ha prodotto 496 mila tonnellate di rifiuti solidi urbani (RSU), di cui un terzo (164 mila tonnellate) nel Comune di Venezia, in aumento rispetto all'anno precedente di 7 mila tonnellate.

In rapporto al numero di residenti, la produzione annua di rifiuti pro-capite è stata nel 2016 pari a 562 kg, superiore di circa il 23% rispetto alla media veneta di 456 kg per abitante. Questo scostamento è in larga parte attribuibile all'incidenza dei rifiuti prodotti dal flusso turistico, particolarmente elevato nella città di Venezia e nel litorale.



Nel Bacino Venezia la percentuale di raccolta differenziata, calcolata con il metodo RV al netto degli scarti – DGRV 288/14) ha raggiunto la percentuale del 61,1%, leggermente inferiore alla media regionale pari al 67,1%. Anche in questo caso lo scostamento si produce soprattutto nei Comuni a forte vocazione turistica, ove le percentuali di raccolta differenziata si attestano mediamente intorno al 55%.

Tutti i Comuni del Bacino utilizzano almeno un centro di raccolta differenziata (Ecocentro), ubicato o nel proprio territorio o presso Comuni limitrofi convenzionati.

Il Rifiuto urbano residuo (RUR) prodotto dal Bacino, pari nel 2016 a 163 mila tonnellate, è stato per il 95% assorbito dall'impianto di trattamento meccanico-biologico per la produzione CDR/CSS ubicato a Marghera, di proprietà della società Ecoprogetto Srl, controllata dal gestore in house Veritas Spa.

Solo una quota marginale del RUR, inferiore al 1% nel 2016, è destinata ad una discarica, di proprietà di della società Alisea Spa, anch'essa controllata dal gestore in house Veritas Spa. Tutte le altre discariche presenti in passato nel Bacino risultano ad oggi chiuse.

Questa drastica riduzione del conferimento in discarica, per di più concentrato presso una società di proprietà interamente pubblica, è rilevante ai fini della valutazione del rischio corruttivo in capo all'Ente preposto all'organizzazione del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani nel Bacino Venezia, stante le esperienze rilevate in altre aree nazionali di fenomeni corruttivi collegati al conferimento in discariche di proprietà privata.

La frazione organica dei rifiuti raccolti nel Bacino, comprensiva anche del verde, pari nel 2016 a circa 150 mila tonnellate, è assorbita da impianti ubicati in prossimità dei confini del Bacino, uno dei quali di proprietà di una società a maggioranza pubblica.

Le altre frazioni di rifiuti differenziati, pari nel 2016 anch'essa a circa 160 mila tonnellate, sono trattate e recuperate da un impianto, ubicato in Marghera, di proprietà della società Ecoricicli Srl, anch'essa controllata dal gestore in house Veritas Spa,

Infine i rifiuti ingombranti, pari nel 2016 a circa 13 mila tonnellate, sono conferiti in prevalenza ad un impianto di recente costruzione da parte del gestore in house Veritas Spa.

Attualmente sull'intero territorio del Bacino, la gestione del servizio pubblico di gestione del ciclo dei rifiuti urbani è affidata in house al Gruppo Veritas Spa, interamente controllato dai Comuni del Bacino, ed in particolare alla capogruppo Veritas Spa, salvo i Comuni del Veneto Orientale ove operano due società (Alisea Spa e ASVO Spa) controllate dalla medesima Veritas Spa e per il resto partecipate dai Comuni locali.

Solo nel piccolo Comune di Cona, la gestione dei rifiuti era prestata da un'altra società.

Con delibera dell'Assemblea di Bacino n. 4/2016 si era già approvato di orientare l'affidamento a Veritas spa per ragioni di omogeneità di gestione all'interno del Bacino alla fine dell'affidamento a questa società terza.

A fine maggio 2017, visto lo stato di liquidazione di detta società, il Consiglio Comunale di Cona ha emanato un'Ordinanza (n. 8 del 31.05.2017) con cui ha affidato a Veritas Spa il servizio di gestione dei rifiuti urbani fino 31.12.2017.

L'Assemblea di Bacino ha approvato con delibera n. 24 del 27.10.2017 di posporre al 30.6.2018 il termine entro il quale il Comitato di Bacino e il Direttore sono chiamati a presentare all'Assemblea di Bacino la proposta di delibera per l'affidamento in house a Veritas S.p.A. del servizio rifiuti urbani nel Comune di Cona, con durata di 15 anni, previo accertamento tecnico della convenienza dell'offerta del gestore con provvedimento del Direttore

Nell'esercizio 2019, sarà in scadenza l'affidamento al Comune di Venezia. Vista la considerevole entità e complessità dell'affidamento stesso, si presuppone l'esigenza di un servizio advisor altamente specializzato ed adeguato in termini di impegno di spesa al valore dell'affidamento stesso, già nell'esercizio 2018.

L'affidamento in house ad una società interamente pubblica, sottoposta a controllo analogo da parte dei Comuni soci, costituisce un aspetto molto rilevante ai fini della valutazione del rischio corruttivo in capo al Consiglio di Bacino, soprattutto ove confrontato con quello che si determinerebbe in presenza di gestioni affidate ad operatori privati, come in altri Consigli di Bacino anche veneti.

2. Contesto interno

Anche il contesto interno non ha subito grandi variazioni rispetto all'anno 2017, eccetto le dimissioni del Direttore dott. P. Diprima e la sua successiva sostituzione con la dott.ssa Luisa Tiraoro, nominata dall'Assemblea di Bacino del 21 dicembre 2017 con delibera n. 25/2017, ad esito di apposita procedura pubblica di selezione tra il personale dirigente e titolare di posizione organizzativa dei Comuni partecipanti al Consiglio di Bacino, in distacco dall'Ente di Provenienza per una percentuale del 50% per la durata di tre anni, rinnovabili per altri tre.

La struttura generale dell'Ente resta comunque articolata nei seguenti Organi:

- **Assemblea di Bacino**, organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo: composta dai Sindaci, o loro delegati, di tutti i 45 Comuni partecipanti
- **Presidente**, rappresentante legale dell'Ente (arch. Claudio Grosso): nominato dall'Assemblea tra i suoi membri con delibera n. 21 del 27.10.2017
- **Comitato di Bacino**, organo esecutivo: composto dal Presidente e da altri sei membri dell'Assemblea in rappresentanza delle varie aree territoriali del Bacino (due nuovi membri sono stati nominati con Delibera di Assemblea n. 22 del 27.10.2017)
- **Direttore** (dott.ssa Luisa Tiraoro in servizio dal 01.01.2018): coordinatore della struttura tecnica (Ufficio di Bacino), titolare di propri poteri deliberativi e responsabile dell'istruttoria delle delibere di Assemblea e Comitato, su cui rilascia i pareri di regolarità tecnico-giuridica e contabile
- **Revisore unico** (dott. Andrea Burlini): incaricato del controllo economico-finanziario
- **Organismo Indipendente di Valutazione** (Dr. Edoardo Barusso)

L'Ufficio di Bacino, oltre al Direttore che ne è responsabile, comprende tre dipendenti, secondo la seguente struttura organizzativa.





Stante l'attuale assenza in capo all'Ente di procedimenti direttamente rivolti alla cittadinanza, non è prevista nella struttura l'ufficio di relazioni con il pubblico (URP).

Seppur tendenzialmente adibite a prevalenti mansioni nelle aree sopraindicate, tutte le tre dipendenti sono frequentemente coinvolte in attività trasversali svolte in comune, e condividono con il Direttore l'istruttoria dei vari atti deliberativi.

La sede dell'Ente è in Via Forte Marghera 191 a Mestre. Per disposizione dell'Ente ospitante (la Città Metropolitana di Venezia) le dipendenti prestano servizio anche presso la sede di Ca' Corner a Venezia.

Si precisa che, salvo il Direttore, nessuna dipendente dell'Ente, stante il loro inquadramento contrattuale, ricopre incarichi dirigenziali e/o di responsabilità di ufficio/procedimento.

Non vi sono programmi di ampliamento dell'organico dell'Ente (che comunque risulta di tre unità), per i vincoli assunzionali che gravano sugli Enti pubblici. Tuttavia nel Piano delle Attività 2017-2019, approvato con delibera di Assemblea di Bacino n. 16 del 29.08.2017 è ritenuto assolutamente il mantenimento dell'attuale organico di 3 unità provvedendo all'acquisizione in forma stabile della risorsa a tempo pieno alla scadenza (marzo 2019) che attualmente ricopre la funzione di presidio dell'area tecnico-amministrativo con contratto a tempo determinato.

Stante il recente incarico di vigilanza sul corretto destino finale del rifiuto urbano non differenziato, degli scarti e dei sovralli prodotti dalle attività di pretrattamento di detto rifiuto urbano, assegnato dalla Regione Veneto ai Consigli di Bacino con la DGRV 445/2017, e vista la ridotta dotazione dell'organico dell'Ente, nell'esercizio 2017 è stata acquisita una risorsa umana in distacco dall'ente di Bacino Padova 2 tramite la sottoscrizione di un Protocollo di intesa, redatto ai sensi dell'art. 23 bis, comma 7, del D.Lgs. 165/2001, tra il Consiglio di Bacino Venezia Ambiente e l'Ente di Bacino Padova 2 approvato con delibera di Comitato n. 20 del 31.08.2017. Tale forma di reclutamento di risorse umane è prevista dall'art. 16 comma 5 della Convenzione costitutiva dell'Ente.

La Convenzione costitutiva prevede inoltre all'art. 16 comma 3 che l'Ufficio di bacino possa avvalersi di personale al servizio degli enti locali partecipanti in eventuale distacco.

In presenza di un'unica figura dirigenziale, e nel rispetto degli indirizzi dell'ANAC in ordine al conferimento a figure dirigenziali interne dell'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, tale incarico di RPCT è stato necessariamente conferito al Direttore, con delibera del Comitato di bacino N. del 25 gennaio 2018.

L'estrema snellezza della struttura organizzativa dell'Ente, come sopra descritta, porta ad un oggettiva concentrazione di incarichi in capo al Direttore, chiamato sia a ruoli di diretta deliberazione, sia a ruoli di tutela della legittimità delle delibere degli Organi, sia al ruolo di RPCT, anche se va richiamata la contenuta esposizione a rischi di corruzione indotta dalle connotazioni dell'attività dell'Ente nel contesto esterno in cui opera, come descritta nel precedente paragrafo 2.1).

Per bilanciare comunque questa oggettiva concentrazione di incarichi in capo al Direttore, assume una specifica rilevanza il ruolo delle figure istituzionali di garanzia, quali il Presidente e gli Organi di controllo esterno, quali il Revisore dei Conti per gli aspetti economico-finanziario (nominato con delibera dell'Assemblea n.2 del 25.03.2015) e l'Organismo Interno di Valutazione, per i compiti ad essi attribuiti.

Si precisa che il Revisore dei Conti è stato nominato dall'Assemblea con delibera N. 2 del 25.3.2015, mentre l'Organismo Indipendente di Valutazione è stato nominato dal Comitato di Bacino con delibera N. 2 del 31.01.2017, ad esito della selezione pubblica, congiuntamente con il Consiglio di Bacino Laguna Venezia.