

# 1.

## QUADRO GENERALE DEL SISTEMA DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI NELLA CITTA' METROPOLITANA DI TORINO

### 1.1 Una situazione in evoluzione

La raccolta differenziata, che già nel 2008 aveva superato la soglia del 49%, è continuata a crescere nel 2009 fino al 49,6%, per stabilizzarsi dal 2010 sulla linea del 50%, anche nel 2016 ha sostanzialmente mantenuto il livello raggiunto nel 2015: 51,74%. Sembra essere ripreso, in qualche misura, il cammino di avvicinamento agli obiettivi fissati dal PPGR ancora vigente (52,1% al 2011), se non ancora di quelli più ambiziosi stabiliti dal D.Lgs. 152/2006 (65%).

Il rallentamento della produzione e della RD legati alla crisi economica iniziata nel 2008 sembra essersi concluso; nel 2016 la produzione complessiva di rifiuti urbani è cresciuta di circa l'1% rispetto al 2015. Il parallelo incremento della percentuale di raccolta differenziata ha compensato solo in parte l'aumento di produzione, e il rifiuto residuo da smaltire è quindi cresciuto dello 0,68%.

Permane comunque l'esigenza di avviare modalità in grado di far decollare la raccolta differenziata anche nei territori che finora hanno mantenuto sistemi di raccolta tradizionali e in particolare nella città di Torino.

Il numero di Comuni che ha avviato, o in corso di attivazione, sistemi innovativi di raccolta differenziata (prevalentemente sistemi di tipo domiciliari) è superiore a 250, quindi nell'ordine dell'80% dei Comuni della Città Metropolitana di Torino. Permangono però spazi di miglioramento che dovranno essere affrontati dalla Città Metropolitana.

Le principali criticità che occorrerà affrontare nella futura pianificazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti del territorio della Città metropolitana di Torino fanno riferimento ai seguenti temi:

- Il raggiungimento di ambiziosi obiettivi di **prevenzione dei rifiuti** è possibile solo attraverso un complesso sistema di azioni e buone pratiche che, singolarmente, incidono talvolta in maniera poco significativa, ma che, se inserite in un disegno articolato, divengono elemento imprescindibile per la

modifica del modello di produzione e consumo finalizzato alla prevenzione dei rifiuti: tra le priorità comunitarie si segnala la necessità di disallineare la crescita dei rifiuti dalla crescita economica e in tal modo prevenire i rifiuti.

- Nonostante gli ottimi risultati già raggiunti a suo tempo, rimane **necessario incrementare la quantità della raccolta differenziata**, con interventi decisi, sia nei territori che pur avendo già avviato sistemi integrati di raccolta dei rifiuti non hanno ottenuto buoni risultati, sia in quei Comuni (spesso di piccole dimensioni, rurali o montani) in cui vi è ancora un sistema stradale di raccolta spesso poco efficiente. E' inoltre necessario proseguire il programma di estensione delle raccolte domiciliari ed integrate nella città di Torino: il percorso ripreso nel 2014 con l'introduzione della raccolta domiciliare integrata nel quartiere Crocetta e più recentemente nel quartiere San Salvario va sostenuto e consolidato; è necessario inoltre focalizzare le energie su interventi mirati ad intercettare quanto più possibile i flussi di imballaggi riciclabili prodotti dalle utenze non domestiche, principalmente quelle commerciali.

- Anche nei Comuni in cui si sono raggiunti, con considerevole sforzo economico e sociale, ottimi risultati quantitativi, è necessario migliorare in modo significativo la **qualità della raccolta differenziata**, in particolare per l'organico e la plastica. Non è più sostenibile da un punto di vista ambientale ed economico raccogliere in modo differenziato e avviare a smaltimento o recupero energetico le attuali ed ingenti quantità di frazione estranea.

- La **sostenibilità economica della raccolta** dei rifiuti è divenuta negli anni un elemento di particolare attenzione: l'Accordo Quadro ANCI-CONAI siglato per il quinquennio 2014-2019 impone un deciso miglioramento della qualità delle raccolte differenziate, ma anche una verifica strutturale delle differenti modalità attive sul nostro territorio, al fine di massimizzare i contributi dei Consorzi di filiera e rendere equo il costo sostenuto dai cittadini.

- Mentre crescono in tutta Italia la raccolta differenziata e l'avvio al riciclo,

non è ancora decollato il mercato dei prodotti riciclati; l'assenza di un solido mercato determina storture anche nelle fasi precedenti al riciclo, con conseguenti impatti ambientali ed economici. L'approvazione del "collegato ambientale" (inizio 2016) sta faticando a dare nuovo impulso a questo mercato, pur con i nuovi obblighi imposti alle pubbliche amministrazioni in merito all'acquisto di prodotti provenienti dalle filiere del riciclo.

- Dal settembre 2014 ha avuto inizio l'esercizio "commerciale" del termovalorizzatore del Gerbido, dopo un anno di esercizio provvisorio destinato a verificare il corretto funzionamento del sistema: l'impianto soddisfa ormai la gran parte dell'attuale fabbisogno di smaltimento dell'ambito territoriale metropolitano, anche a seguito dell'autorizzazione dell'impianto a saturazione del carico termico come previsto dall'art. 35 del Decreto Legge n. 133 del 12 settembre 2014, convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164. Il sistema degli impianti di discarica ancora in esercizio fornirà i volumi di smaltimento con caratteristiche sostanzialmente "di riserva", fino a quando essi saranno disponibili. Permane un deficit impiantistico sul fronte del trattamento del rifiuto organico, cresciuto nel tempo a seguito della crescita della raccolta differenziata.

- Le norme di soppressione delle ATO e dei Consorzi, seppure con differente incisività, avevano trovato a livello normativo una risposta nella Legge Regione Piemonte n. 7 del 24/5/2012; la già citata legge 7 aprile 2014, n. 56 ("Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni") ha comportato un ridisegno istituzionale di tale impatto da richiedere una completa revisione delle competenze a livello regionale, avviata con l'approvazione della legge Regione Piemonte del 29/10/2015 n. 23, che dettava un primo insieme di disposizioni (da completare entro un anno) per il riordino delle funzioni amministrative conferite dalla Regione alle province ed alla Città metropolitana di Torino, anche con riferimento al sistema integrato di gestione dei rifiuti. Anche la legge di conversione del Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 "Sblocca Italia" ha introdotto elementi di novità nella ripartizione dei compiti di governo del sistema di gestione dei rifiuti tali da imporre un ripensamento complessivo della pianificazione regionale e dei diversi ambiti provinciali piemontesi. La recente Legge Regione Piemonte n. 1 del 10/1/2018 introduce a partire dal 2018 importanti novità, in particolare per quanto riguarda i soggetti della governance, nonché i nuovi obiettivi regionali di raccolta differenziata, stabiliti ora nei termini di quantitativo annuo di rifiuto urbano indifferenziato

massimo procapite.

- Permane, infine, come problema il fattore economico: la cittadinanza ed il sistema delle imprese sono sempre più sensibili all'impatto finanziario del sistema di gestione dei rifiuti, e le lamentele per il caro-bollette sono episodi che assumono una consistenza concreta; dall'altro lato, le modalità di gestione dei rifiuti secondo criteri di sicurezza per la salute e di conservazione della qualità dell'ambiente nel lungo periodo comportano investimenti e risorse che tendono a crescere rispetto ad un'epoca, non lontana, nella quale tali attenzioni erano decisamente meno presenti. Il mantenimento del difficile equilibrio tra queste istanze è un compito centrale per le istituzioni preposte al controllo e alla regolazione del sistema.

### ***Il Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti (PPGR)***

Con DCP n. **367482 del 28 novembre 2006**, è stato approvato il **Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti 2006** (PPGR2006). Il programma, attualmente vigente, prevede in sintesi quanto segue:

- il modello base di riferimento mantiene al centro degli interventi i concetti del **recupero** e della **valorizzazione** delle frazioni merceologiche presenti nei rifiuti urbani, sia sotto forma di materia che di energia, limitando il ricorso alla discarica ai soli rifiuti che residuano dal trattamento e che non sono suscettibili di ulteriori valorizzazioni;
- considerata la produzione dei rifiuti urbani nel 2005, si prevedeva nel PPGR 2006 al 2010 una riduzione del -3% dei rifiuti urbani rispetto al 2005; dopo una crescita nel 2006, dal 2007 al 2009 è avvenuta una riduzione, dal 2008 accompagnata e probabilmente influenzata dalla crisi economica. Hanno in parte contribuito alla riduzione iniziative regionali e provinciali di supporto e sensibilizzazione al fine della riduzione (Riducimballi, pannolini lavabili, l'adesione alla Settimana europea per la Riduzione dei Rifiuti...).
- verificato il raggiungimento degli obiettivi medi generali di raccolta differenziata, funzione di risultati diversificati raggiunti nei singoli consorzi, il raggiungimento degli obiettivi futuri è fatto dipendere da una maggiore attenzione nella progettazione dei servizi di raccolta differenziata, con particolare riferimento all'applicazione di servizi integrati e sistemi porta a porta sui territori non ancora attivati;

obiettivo da perseguire anche mediante l'erogazione di contributi ai Comuni interessati.

Le indicazioni di principio e le valutazioni espresse nel PPGR 2006 relativamente al sistema impiantistico hanno trovato lo strumento di attuazione nel Piano d'Ambito di prima attivazione, approvato dall'ATO-R nel dicembre 2008 e ripetutamente aggiornato (in ultima occasione con Deliberazione dell'Assemblea n° 18 del 28 novembre 2012). Nel 2016 è stato approvato dall'Assemblea, con Deliberazione n° 5 del 30/03/2016, il nuovo Piano d'ambito.

L'evoluzione del quadro generale complessivo ha indotto nel 2009 ad una **necessaria riprogrammazione** dei contenuti del PPGR 2006, ma il percorso di approvazione non si è concluso, lasciando vigente lo strumento del 2006 ormai inadeguato per diversi aspetti. Tuttavia alcuni suoi elementi richiedono una specificazione per costituire un quadro programmatico compiuto, tenendo conto, al contempo, dello stadio attuale di sviluppo del sistema di raccolta, trattamento e smaltimento a livello provinciale.

Al fine di prolungare comunque la validità del PPGR oltre lo scenario temporale definito con Deliberazione del Consiglio Provinciale prot. 16088 del 10/6/2014 sono state approvate le seguenti linee guida utili alla pianificazione operativa da parte dell'ATO-R Torinese e dei Consorzi di bacino del territorio provinciale, dei flussi di conferimento agli impianti di termovalorizzazione, di trattamento e di smaltimento in discarica, in coerenza con i principi fissati dal PPGR vigente:

1 - il termovalorizzatore del Gerbido è l'impianto destinato ad accogliere i Rifiuti Urbani Residui a valle della RD prodotti dalla zona Sud, fino a soddisfacimento dei fabbisogni di smaltimento di quest'ultima, ad eccezione di quanto disposto per il bacino 12 Pinerolese al punto 2; a completamento della capacità autorizzata dell'impianto saranno conferiti i RUR del bacino 16 e, nel caso di disponibilità residua e comunque previo adeguato atto di programmazione, i RUR del bacino 17 (consorzi CISA e CCA)

2 - i rifiuti urbani indifferenziati ed i rifiuti ingombranti non recuperabili raccolti dal gestore del servizio pubblico nel bacino 12 (Pinerolese) potranno essere avviati prioritariamente all'impianto di produzione di combustibile solido secondario (CSS) di ACEA Pinerolese, già autorizzato in data antecedente all'avvio del termovalorizzatore del Gerbido, nelle quantità e nei limiti che verranno programmati dall'ATO-R; gli scarti dei rifiuti urbani

trattati nella "linea secco" di ACEA andranno smaltiti, presso il termovalorizzatore del Gerbido;

3 - l'indirizzamento dei flussi di rifiuti indifferenziati alle discariche dell'ambito provinciale dovrà tenere conto, come già accade, dei fabbisogni dell'intero territorio provinciale non soddisfatti dall'impianto di termovalorizzazione del Gerbido, nel rispetto dei principi di autosufficienza del territorio provinciale per quanto riguarda lo smaltimento, di minimizzazione dei costi ambientali nonché di sostenibilità economica degli impianti.

Nel nuovo disegno istituzionale, a livello nazionale e regionale, non è più previsto il PPGR quale strumento specifico di programmazione in materia di rifiuti, ma tra le funzioni fondamentali previste dalla L. 56/14 per la Città metropolitana vi è l'adozione e continuo aggiornamento di un piano strategico del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio. L'art. 7 comma 3 dello Statuto della Città metropolitana di Torino specifica che il Piano strategico definisce gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo per l'area metropolitana, individua le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento, i tempi e il metodo di attuazione, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, anche relativamente ai temi del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani.

A seguito dell'approvazione della L.R. 2018 i Consorzi riorganizzati elaboreranno propri piani d'ambito territoriale ottimale.

### ***Il Piano d'Ambito dell'ATO-R Torinese***

Il D.Lgs. 152/06 pone in capo alle Autorità d'Ambito il compito della pianificazione operativa attraverso lo strumento del Piano d'Ambito, che, al fine di definire le scelte del futuro assetto gestionale dell'ambito secondo i criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, deve contenere il programma degli interventi necessari, il piano finanziario e la definizione tariffaria, il modello gestionale e organizzativo degli impianti.

Pertanto, l'ATO-R Torinese, in coerenza con la normativa nazionale vigente ed al fine di programmare la gestione del sistema impiantistico di smaltimento dell'ambito dalla fase attuale alla fase di regime in applicazione dei principi generali e delle previsioni (aggiornate) del PPGR 2006, ha approvato, con

deliberazione n.43 del 26/11/2009 la revisione per l'anno 2009, del “**Piano d'Ambito di prima attivazione 2008-2014**”. Il documento delineava:

- le scelte di governo del sistema di smaltimento dell'ambito, programmando e regolando il processo di gestione degli impianti di smaltimento attuali e la realizzazione e l'utilizzo dei nuovi impianti dell'ambito fino al 2014 - primo anno di previsto funzionamento a regime dell'impianto di termovalorizzazione del Gerbido;
- l'analisi del sistema di trattamento dell'organico dell'ambito, ricercando possibili soluzioni gestionali alle complesse problematiche normative aperte.

Con riferimento al periodo transitorio ed alla fase a regime, il Piano individuava:

- la programmazione dei flussi di rifiuto urbano residuo (RUR);
- la definizione tariffaria;
- le forme di gestione degli impianti e relativo servizio di smaltimento.

Il Piano d'Ambito è stato aggiornato dall'ATO-R per tenere conto dell'evoluzione del sistema impiantistico e dell'andamento degli spazi disponibili a novembre del 2009 con deliberazione n.43 del 26/11/2009 nonché a dicembre 2010 con deliberazione n.11 del 21/12/2010. Con deliberazione n. 15 del 27/12/2011 è stato ancora aggiornato per tenere conto delle esigenze di pretrattamento del materiale da avviare a smaltimento, in ottemperanza alle previsioni del D.L.gs. 36/2003 in merito ai criteri di ammissibilità e alla riduzione dei Rifiuti Urbani Biodegradabili (RUB) in discarica.

L'ATO-R ha poi approvato, con deliberazione n.18 del 28/11/2012 il quarto aggiornamento del “Piano d'Ambito 2008-2014”, per tenere conto di ulteriori variazioni intervenute nei mesi di agosto-ottobre 2012 rispetto alla programmazione contenuta nel Piano.

Nel 2016 è stato approvato dall'Assemblea, con Deliberazione n° 5 del 30/03/2016, il nuovo Piano d'ambito.

## 1.2 La Città Metropolitana di Torino: morfologia e popolazione

Il territorio della Città Metropolitana di Torino coincide con quello della precedente Provincia di Torino: esso ha una superficie di **6.830 Km<sup>2</sup>**, pari a più di un quarto dell'intera regione Piemonte.

Dal punto di vista morfologico il territorio può essere suddiviso in tre fasce principali:

- la fascia di pianura, che occupa il 27% della superficie provinciale;
- la fascia collinare, che occupa il 21% della superficie provinciale;
- la fascia alpina, pari al 52% della superficie provinciale.

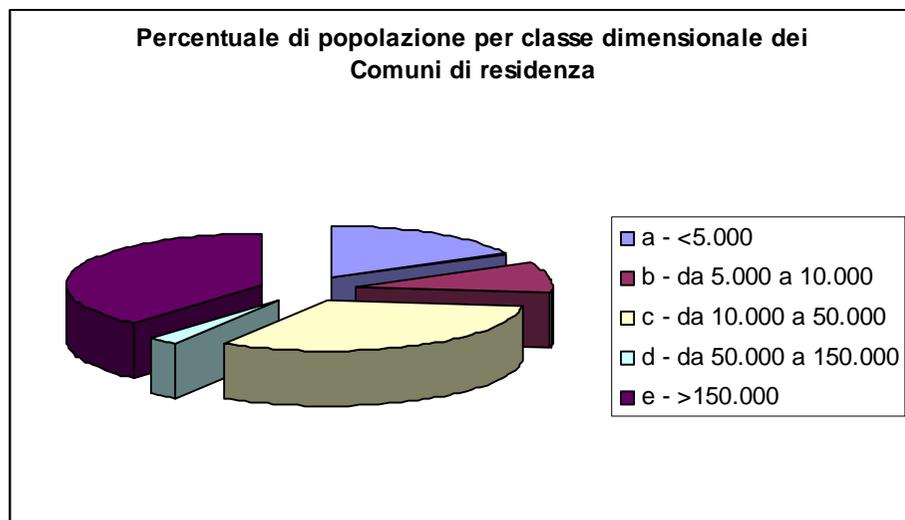
La **popolazione** complessiva che viene considerata per l'analisi dei dati del presente rapporto risulta essere **2.278.734 abitanti** a dicembre 2016, contro i di **2.283.080** abitanti dell'anno precedente (-0,2%).

COMUNI	N.ro	% su Comuni	Popolazione	% su Popolazione
< 5.000 ab	254	80,4%	392.012	17,2%
5.000 - 10.000 ab	29	9,2%	210.112	9,2%
10.000 - 50.000 ab	31	9,8%	732.243	32,1%
50.000 - 150.000 ab	1	0,3%	57.530	2,5%
> 150.000 ab	1	0,3%	886.837	38,9%
Totale	<b>316</b>	<b>100%</b>	<b>2.278.734</b>	<b>100%</b>

Gli abitanti sono ripartiti su un altissimo numero di Comuni: **316** (ricordiamo che per quanto riguarda la gestione dei rifiuti fa parte dell'ambito territoriale ottimale torinese anche il Comune di Moncucco, della Provincia di Asti). Siamo quindi in presenza di una forte frammentazione amministrativa, con un gran numero di Comuni di piccola e piccolissima dimensione e un ridotto numero di Comuni di medie dimensioni, questi ultimi in buona parte integrati nella cintura metropolitana torinese.

La Città di Torino accoglie da sola quasi il 40% degli abitanti, mentre un altro 35% circa risiede nei centri al di sopra dei 10 mila abitanti.

Inoltre il 94% della popolazione (dato del 2005) risiede in centri urbani, anche di piccola dimensione. Le aree ad insediamento disperso, pur incidendo relativamente poco sul totale della popolazione (6%), coprono una parte significativa del territorio e interessano la maggior parte degli enti locali, in particolare nell'area Canavese ed Eporediese.



La **varietà morfologica** del territorio, in particolare l'ampia estensione della fascia alpina, la struttura dell'insediamento residenziale, la distribuzione territoriale della popolazione e, non ultima, la presenza di aree ad elevata presenza turistica, influenzano notevolmente la produzione dei rifiuti; di conseguenza la gestione del problema deve rispondere alla necessità di attivare sistemi di raccolta e di trattamento specifici ed adeguati alle diverse esigenze territoriali.

L'influenza di queste particolari caratteristiche territoriali deve essere tenuta in considerazione anche per una corretta lettura ed interpretazione dei dati del presente rapporto.

### 1.3 Organizzazione territoriale per la gestione dei rifiuti: Consorzi di Bacino – Ambito territoriale ottimale – Associazione d'ambito

Come risulta evidente dai paragrafi precedenti, il quadro normativo nazionale ha subito negli ultimi anni evoluzioni tali da aver sconvolto, non è eccessivo dirlo, l'assetto degli enti locali ed il sistema delle competenze in materia di programmazione, governo e gestione del sistema integrato dei rifiuti.

#### 1.3.1 L'organizzazione territoriale

Il governo della gestione dei rifiuti deve promuovere la realizzazione di un sistema integrato di attività, di interventi e di strutture tra loro interconnessi e organizzati secondo criteri di massima tutela ambientale, efficacia, efficienza ed economicità, con particolare attenzione ai costi ambientali.

A tal fine, la legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, *Norme per la gestione dei rifiuti*, aveva articolato il sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani in *ambiti territoriali ottimali (ATO)*, generalmente coincidenti con le province, nei quali sono organizzate le attività di realizzazione e gestione degli impianti tecnologici di recupero e smaltimento dei rifiuti (*servizi di ambito*). La medesima legge suddivide poi gli ambiti in *bacini*, nei quali sono organizzate le attività di realizzazione e gestione delle strutture al servizio della raccolta differenziata, le attività di raccolta, il trasporto e il conferimento dei rifiuti agli impianti tecnologici (*servizi di bacino*).

In ciascun bacino e in ciascun ATO l'organizzazione dei rispettivi servizi deve avvenire nel rispetto del principio sancito dalla legge regionale di separazione delle funzioni amministrative di governo dalle attività di gestione operativa. Pertanto, nei *bacini* e negli *ATO* le funzioni di governo sono svolte rispettivamente dai **Consorzi obbligatori di bacino** e dalle **Associazioni d'ambito**, mentre le attività di gestione operativa dei servizi sono affidate alle società di gestione secondo le modalità di cui all'art. 113 commi 3 e seguenti del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, (T.U.E.L.) e nel rispetto del principio, previsto dall'art. 10, comma 3 della L.R. 24/2002, di separazione delle attività di gestione operativa degli impianti dalle attività di erogazione dei servizi agli utenti.

In attuazione di quanto disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 la **legge Regione Piemonte del 29/10/2015 n. 23** aveva originariamente dettato un primo insieme di disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative conferite dalla Regione alle province ed alla Città metropolitana di Torino. In particolare l'art. 7 della L.R. 23/2015 disponeva che le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani fossero attribuite alla Città metropolitana ed alle province, che le avrebbero esercitate nei modi e nei tempi stabiliti da apposita legge regionale, da adottarsi entro un anno nel rispetto dei seguenti principi:

a) la Città metropolitana e le province esercitano in forma associata a livello di ambito regionale le funzioni inerenti la realizzazione e la gestione degli

impianti tecnologici di recupero e smaltimento dei rifiuti, ivi comprese le discariche;

b) la Città metropolitana e le province esercitano le funzioni concernenti i conferimenti separati, la raccolta differenziata, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti garantendo la partecipazione diretta dei comuni, organizzati per aree territoriali omogenee, alle relative decisioni.

In attuazione, a sua volta, dell'art. 7 della L.R. 23/2015 la Regione Piemonte ha pertanto avviato l'iter di un disegno di legge di riordino complessivo della governance (Disegno di Legge Regionale n. 217/2016), conclusosi con la recente riorganizzazione territoriale introdotta dalla Legge Regione Piemonte n. 1 del 10/1/2018, che, una volta entrata in vigore, sostituirà definitivamente la L.R. 24/2002, in modo assai diverso dalle intese iniziali, attribuirà non agli enti di area vasta, ma ai comuni (nella forma associata dei Consorzi riorganizzati di area vasta) le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, mentre le funzioni di realizzazione e gestione di impianti a tecnologia complessa verranno esercitate da una Conferenza d' Ambito Regionale. Va detto che l'art. 7 della L.R. 23/2015, ormai in contrasto con questo orientamento normativo regionale, è stato conseguentemente modificato.

### 1.3.2 Bacini di gestione e Consorzi obbligatori di bacino

I **bacini di gestione dei rifiuti** previsti dalla L.R. 24, vigente per l'anno 2016 cui si riferisce il presente rapporto, corrispondono territorialmente ad aree omogenee accomunate da specifiche caratteristiche territoriali e socio-economiche.

Nei bacini sono svolti i servizi di raccolta differenziata e di raccolta del rifiuto indifferenziato, il trasporto, lo spazzamento stradale, i conferimenti separati, la realizzazione delle strutture al servizio della raccolta differenziata, il conferimento agli impianti tecnologici ed alle discariche (si tratta dei *servizi di bacino* specificamente previsti dall'art. 10 comma 1 della L.R. 24/2002).

I **Consorzi obbligatori di bacino** - previsti dall'art. 11 della L.R. 24/2002 e costituiti ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 267/2000 - svolgono, nel bacino o sub-bacino di riferimento, le funzioni di governo e coordinamento dell'organizzazione dei servizi di bacino, per assicurare la gestione unitaria dei rifiuti urbani nelle fasi di raccolta e avvio al recupero. A tal fine sono subentrati nei rapporti già in atto tra i Comuni e i terzi

### Bacini di gestione dei rifiuti e Consorzi dell'ATO torinese

Bacini e Sub-bacini	Area Geografica	Denominazione Consorzio	Sigla	N.ro Comuni	Abitanti (dic.2016)	% Abitanti
12	Pinerolese	Consorzio ACEA Pinerolese	ACEA	47	149.385	6,56%
13	Chierese	Consorzio Chierese Servizi	CCS	19	124.978	5,48%
14	Torino Sud	Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14	COVAR 14	19	259.765	11,40%
15	Torino Ovest e Valsusa	Consorzio Ambiente Dora Sangone	CADOS	54	343.643	15,08%
16	Torino Nord	Consorzio Bacino 16	BACINO 16	30	227.709	9,99%
17A	Ciriè e Valli Lanzo	Consorzio Intercomunale di Servizi per l'Ambiente	CISA	38	98.631	4,33%
17B/C/D	Canavese/Eporediese	Consorzio Canavesano Ambiente	CCA	108	187.786	6,56%
18	Città di Torino	Città di Torino	BACINO 18	1	886.837	38,92%
Ambito	Città Metropolitana di Torino			<b>316</b>	<b>2.278.734</b>	100%

I Consorzi sono costituiti dai Comuni appartenenti allo stesso bacino o sub-bacino, i quali hanno adottato la convenzione istitutiva e lo statuto sulla base dello schema-tipo definito dalla Regione Piemonte con D.G.R. 64-9402/2003.

All'interno dell'ambito territoriale ottimale della Città metropolitana di Torino sono definiti 7 bacini di gestione dei rifiuti (il bacino 17 è diviso in due sub-bacini) e sono costituiti 8 Consorzi obbligatori di bacino.

Da fine 2010 il Comune di Venaria è passato dal bacino 16 al bacino 15, entrando quindi a far parte del consorzio CADOS. Tale modifica dei limiti territoriali interni influisce su molti dei dati del presente rapporto, in particolare sulla loro confrontabilità con quelli degli anni precedenti al 2011.

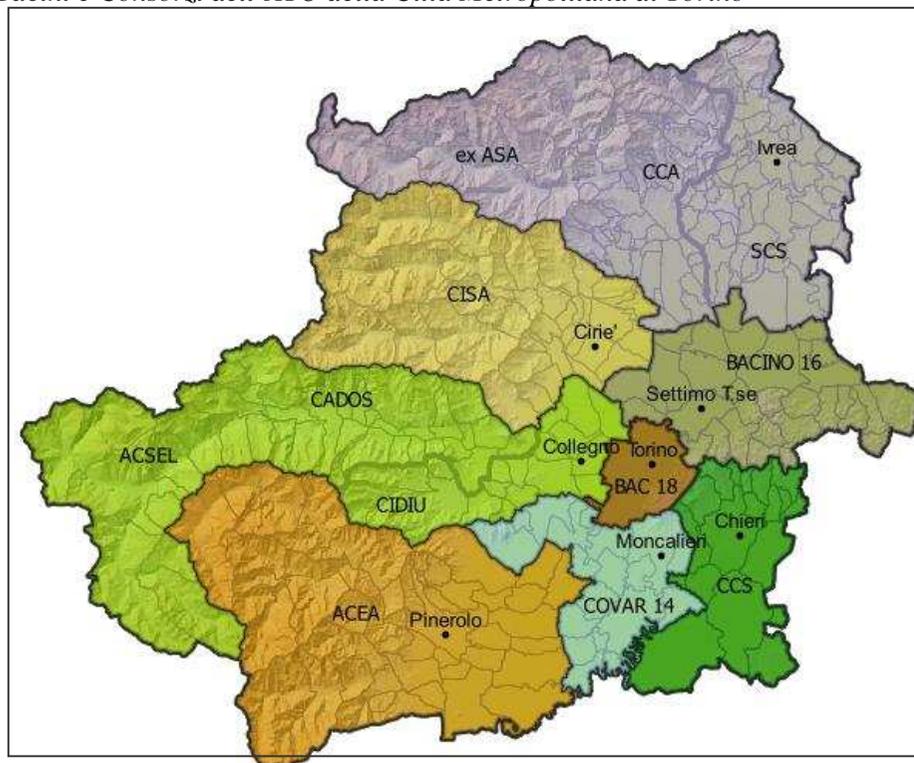
Tra i compiti attribuiti ai Consorzi di bacino dalla L.R. 24/02 ai fini dello svolgimento delle funzioni di governo e coordinamento dell'organizzazione dei servizi di bacino, vi sono:

- l'approvazione del regolamento speciale consortile;
- la redazione del programma pluriennale degli interventi e dei relativi investimenti, contenente anche le modalità per il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata di ogni Comune associato;
- la predisposizione dei piani finanziari relativi alle attività di bacino, di cui al DPR 158/99;
- l'approvazione dei criteri tariffari relativi ai servizi di bacino.

I Consorzi di bacino, inoltre, affidano l'attività di gestione operativa dei servizi di bacino - nel rispetto del principio di separazione della gestione degli

impianti dall'erogazione dei servizi I Consorzi esercitano i poteri di vigilanza nei confronti dei soggetti gestori.

#### *Bacini e Consorzi dell'ATO della Città Metropolitana di Torino*



Con l'entrata in vigore della L.R. 1/2018 il territorio della Regione verrà articolato, anziché nei bacini di cui alla L.R. 24/2002, in nuovi ambiti di area vasta, coincidenti con il territorio della Città di Torino, di ciascuna delle province e infine con quello della Città metropolitana di Torino con l'esclusione della Città di Torino: tali ambiti territoriali ottimali saranno quelli rilevanti al fine delle funzioni inerenti alla prevenzione della produzione dei rifiuti urbani, alla riduzione, alla raccolta differenziata, al trasporto e all'avvio a specifico trattamento delle raccolte differenziate, ad esclusione del rifiuto organico. I Consorzi di bacino insistenti negli ambiti territoriali di area vasta delle Province di Asti, Biella, Vercelli e del Verbanio Cusio Ossola

rimarranno sostanzialmente inalterati quanto a competenza territoriale, ma adotteranno lo statuto di cui all'art. 33 comma 2 della nuova legge; negli ambiti territoriali di area vasta coincidenti invece con il territorio della Città Metropolitana di Torino e delle Province di Alessandria, Cuneo e Novara i nuovi Consorzi di area vasta verranno riorganizzati attraverso la fusione dei Consorzi di bacino di cui alla R.L. 24/2002 e adotteranno anch'essi il nuovo statuto.

#### ***1.3.3 Ambito Territoriale Ottimale e Associazione d'ambito Torinese per il governo dei rifiuti***

Gli **Ambiti Territoriali Ottimali** corrispondono, con eccezioni marginali, ai territori di ciascuna circoscrizione provinciale piemontese, come stabilito dall'art. 9 della L.R. 24/2002 vigente per l'anno 2016, cui si riferiscono i dati del presente rapporto.

Nell'ambito territoriale ottimale vengono organizzate le attività di realizzazione e gestione degli impianti tecnologici di recupero e smaltimento dei rifiuti, comprese le discariche (c.d. **servizi di ambito** previsti dall'art. 10 comma 2 della L.R. 24/2002).

L'Associazione d'Ambito svolge - come previsto dall'art. 12 della L.R. 24/02 - le funzioni di governo e coordinamento dei servizi di ambito per assicurare la gestione unitaria dei rifiuti urbani nelle fasi di trattamento e smaltimento, costituendo l'ambito territoriale al cui interno si chiude il ciclo di gestione dei rifiuti.

L'**Associazione d'Ambito** è costituita dai Consorzi di bacino appartenenti allo stesso ambito territoriale ottimale e dai Comuni con maggior popolazione per ciascun bacino, adottando la convenzione istitutiva e lo statuto sulla base dello schema tipo definito dalla Regione Piemonte con D.G.R. 64-9402/2003.

La Provincia di Torino ha a suo tempo promosso la costituzione dell'Associazione d'Ambito, poi formalmente costituita il 5 ottobre 2005 con la denominazione "**Associazione d'Ambito Torinese per il governo dei rifiuti**" attraverso la sottoscrizione della Convenzione istitutiva da parte degli Enti partecipanti.

Le competenze dell'Associazione d'Ambito Torinese per il governo dei rifiuti, previste dalla L.R. 24/02 e specificate dallo Statuto, ai fini dello svolgimento delle funzioni di governo e coordinamento dell'organizzazione dei **servizi di ambito**, e riguardano:

- la realizzazione degli interventi impiantistici previsti dal Programma Provinciale di gestione dei rifiuti o l'individuazione dei soggetti cui affidarne la realizzazione e la gestione operativa. A tal fine l'Associazione d'Ambito predispone ed approva i relativi contratti di servizio. All'Associazione d'Ambito spettano i poteri di vigilanza nei confronti delle società di gestione, anche in qualità di Autorità di settore ai sensi della normativa vigente.
- l'approvazione del Programma di realizzazione degli impianti tecnologici di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani;
- la definizione delle tariffe di conferimento dei rifiuti agli impianti da applicarsi ai gestori del servizio;
- la fornitura ai Consorzi di bacino delle informazioni per la predisposizione dei piani finanziari ai fini dell'istituzione della tariffa;
- l'esercizio dei poteri e delle facoltà del proprietario sugli impianti in nome e per conto degli enti locali dell'ambito o dei Consorzi di bacino titolari, qualora la proprietà degli impianti sia dei Comuni o dei Consorzi di bacino.

Il peculiare assetto organizzativo previsto dalla L.R. n. 24/2002 è stato sino ad oggi coordinato con quanto previsto dal D.lgs. n. 152/2006, il cui articolo 200 ("Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani") prevede che "1. La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;
- d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;

f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità."

L'organizzazione di tale assetto ha risposto alla duplice finalità di garantire sia il principio di autosufficienza dell'ambito sia il principio di prossimità (entrambi i principi stabiliti dall'art. 182-bis del medesimo D.Lgs. 152/2006) ovvero permettere il trattamento o lo smaltimento in uno degli impianti appropriati più vicini al baricentro di produzione dei rifiuti.

**La Legge Regione Piemonte n. 1 del 10/1/2018** prevede per l'intero territorio della Regione un unico ambito territoriale ottimale, per le funzioni inerenti alla realizzazione e alla gestione degli impianti a tecnologia complessa e quelle inerenti all'avvio a trattamento della frazione residuale indifferenziata e del rifiuto organico. Tali funzioni saranno esercitate attraverso un'apposita Conferenza d'Ambito Regionale, composta dai rappresentanti delle province, della Città metropolitana di Torino e dei consorzi di area vasta., .

### 1.3.4 Le società di gestione

Nella Città Metropolitana di Torino le attività di gestione operativa dei servizi di bacino e degli impianti sono svolte dalle società titolari degli affidamenti da parte dei Consorzi di bacino e dell'Associazione d'Ambito Torinese per il governo dei rifiuti, con le modalità previste dalla vigente normativa. La tabella seguente sintetizza il quadro delle società operanti sul territorio provinciale nel corso del 2016.

BAC.	CONSORZI	Aziende di gestione dei servizi di raccolta
12	ACEA	ACEA Pinerolese
13	CCS	APPALTI AD AZIENDE PRIVATE
14	COVAR 14	APPALTI AD AZIENDE PRIVATE
15	CADOS	CIDIU ACSEL
16	BACINO 16	SETA
17A	CISA	APPALTI AD AZIENDE PRIVATE
17 B/C/D	CCA	SCS TEKNOSERVICE
18	BACINO 18	AMIAT

### 1.3.5 Il panorama legislativo comunitario, nazionale e regionale

Come accennato in alcuni punti dei precedenti paragrafi, nel corso degli ultimi anni si è registrato un cambiamento del quadro normativo a tutti i livelli (comunitario, nazionale e regionale) in materia di organizzazione del sistema di gestione integrata dei rifiuti, ma prima ancora dell'intero assetto degli enti locali (revisione delle Province, attuazione delle Città metropolitane); peraltro gli ingenti mutamenti previsti necessitano ancora di ulteriori atti per la loro completa realizzazione.

Una prima e sostanziale innovazione è stata apportata dall'approvazione della nuova Direttiva quadro sui rifiuti, la n. 2008/98/CE, che obbliga tutti gli stati membri ad adeguare la propria normativa nazionale.

La direttiva quadro ha introdotto delle sostanziali innovazioni tra le quali sinteticamente si citano:

- l'esclusione dal regime dei rifiuti del suolo contaminato non scavato ed alcuni rifiuti specifici, che cessano di essere tali quando sono sottoposti a operazioni di recupero;
- la promozione del riutilizzo e del riciclaggio, prevedendo che gli stati membri debbano adottare tutte le misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti, favorendo la costruzione ed il sostegno di reti di riutilizzo e di riparazione e promuovendo il riciclaggio di alta qualità;
- nuovi obiettivi di riutilizzo e riciclaggio che non riguardano il mero raggiungimento di una determinata percentuale di raccolta differenziata (come prevedeva la precedente direttiva e come prevede l'attuale normativa nazionale in materia), bensì l'effettivo riutilizzo e riciclaggio di alcune tipologie di rifiuti provenienti da raccolta differenziata, in particolare:
  - a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 % in termini di peso;
  - b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo

stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70 % in termini di peso.

Altra sostanziale modifica è quella relativa alle modalità di affidamento dei servizi di raccolta e smaltimento, quali servizi pubblici locali.

E' importante rilevare che è stato giudicato costituzionalmente illegittimo e di conseguenza abrogato, con sentenza 20 luglio 2012 n. 199 della Corte Costituzionale, l'art. 4 del del Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella Legge 14 settembre 2011, n. 148 che disponeva in materia di affidamento e svolgimento dei servizi pubblici locali. Pertanto si applica la normativa comunitaria nell'attesa che il Governo colmi il vuoto legislativo nazionale. In particolare, eventuali affidamenti sono svolti ai sensi della Comunicazione della Commissione europea del 5 febbraio 2008 C (2007) 6661 nonché ai sensi dell'art. 30 del Decreto Legislativo 163/2006 e s.m.i., nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici ed, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità.

In particolare, la Comunicazione della Commissione dell'Unione Europea del 5 febbraio 2008 C (2007) 6661, precisa che, nel diritto comunitario, le autorità pubbliche sono libere di esercitare in proprio un'attività economica o di affidarla a terzi, ad esempio ad entità a capitale misto costituite nell'ambito di un partenariato pubblico-privato. Tuttavia, se un soggetto pubblico decide di far partecipare un soggetto terzo all'esercizio di un'attività economica a condizioni che configurano un appalto pubblico o una concessione, è tenuto a rispettare le disposizioni del diritto comunitario applicabili in materia. L'obiettivo di tali disposizioni è permettere a tutti gli operatori economici interessati di concorrere all'aggiudicazione di appalti pubblici e concessioni a condizioni eque e trasparenti nello spirito del mercato interno europeo, elevando in tal modo la qualità di questo tipo di progetti e riducendone i costi grazie ad una maggiore concorrenza.

Altra sostanziale modifica è stata apportata dall'art. 15 del D.L. 25 settembre 2009, n. 135 (noto come "Decreto Ronchi"), in adeguamento alla disciplina comunitaria, che riguarda le "liberalizzazioni" per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, attraverso la previsione di una soglia massima di quote di partecipazione pubblica, ma soprattutto con l'impiego di

gare d'appalto (ad evidenza pubblica), in modo da favorire l'intervento di privati.

In materia di **governance**, al “Decreto Ronchi” è seguita la Legge Finanziaria 2010 (L. 23 dicembre 2009, n. 191), che ha stabilito, a partire dall'anno 2011, la soppressione dei consorzi di funzione tra gli enti locali, tematica ripresa dall'art. 1 del successivo D. L. 25 gennaio 2010, n. 2, recante “interventi urgenti concernenti enti locali e regioni”.

Con la L. 26 marzo 2010 n. 42, provvedimento di conversione del D.L. 2/2010, era stata ribadita la definitiva soppressione delle Autorità d'Ambito Territoriale (ATO), di cui all'art. 201 del D.Lgs. 152/2006.

Successivamente, con il decreto legge n.225 del 29 dicembre 2010 convertito in legge con la l. n.10 del 26 febbraio 2011, è stata introdotta la possibilità di prorogare l'abolizione degli ATO ulteriormente. Il DPCM 25 marzo 2011 ha così prorogato l'abolizione degli ATO al 31/12/2011.

Il Decreto legge 13/08/2011 n. 138 all'art. 3 bis (coordinato con le modifiche apportate dall'articolo 53 del dl n. 83 del 22/6/2012), prevede: “ *1. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo 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 e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. [...] Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma, che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma.*”. Con specifico riferimento alla realtà piemontese, anche in attuazione della norma citata, la **Regione Piemonte** aveva promulgato in data 28 maggio 2012 la **legge n. 7/2012**, che prevedeva che ATO e Consorzi fossero sostituiti dalle “**conferenze d'ambito**” costituite da Province e Comuni, e alle quali avrebbe fatto capo l'organizzazione ed il controllo della gestione dell'intero ciclo rifiuti in ciascun ambito territoriale

ottimale. Lo spirito della nuova legge regionale era quello di far esercitare da Province e Comuni, in forma associata, le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani:

- a) specificazione della domanda di servizio: individuazione della quantità e qualità di rifiuti da raccogliere e avviare a recupero o smaltimento e, in generale, del livello qualitativo globale dei servizi da garantire agli utenti;
- b) elaborazione, approvazione e aggiornamento del relativo piano d'ambito, finalizzato alla realizzazione degli impianti e all'acquisizione delle attività e delle dotazioni necessarie all'erogazione dei servizi;
- c) determinazione dei livelli di imposizione tariffaria, finalizzazione e destinazione dei proventi tariffari e definizione del piano finanziario relativo al piano d'ambito;
- d) definizione del modello organizzativo e individuazione delle modalità di produzione-erogazione dei servizi;
- e) affidamento dei servizi;
- f) controllo operativo, tecnico e gestionale sull'erogazione dei servizi.

Come già citato in precedenza, la **legge 7 aprile 2014, n. 56** (“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”) ha sancito un ridisegno istituzionale a seguito del quale la Provincia di Torino è stata sostituita dalla Città Metropolitana, e insieme a tutte le altre Province piemontesi è stata oggetto di una ridefinizione di competenze. In attuazione di quanto disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 la **legge Regione Piemonte del 29/10/2015 n. 23** ha dettato un primo insieme di disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative conferite dalla Regione alle Province piemontesi ed alla Città metropolitana di Torino. In particolare l'art. 7 della L.R. 23/2015 disponeva nella sua versione originale che le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani fossero attribuite alla Città metropolitana ed alle province, nei modi e nei tempi stabiliti da apposita legge regionale, da adottarsi entro un anno nel rispetto dei seguenti principi:

- a) la Città metropolitana e le province esercitano in forma associata a livello di ambito regionale le funzioni inerenti la realizzazione e la gestione degli impianti tecnologici di recupero e smaltimento dei rifiuti, comprese le discariche;

b) la Città metropolitana e le province esercitano le funzioni concernenti i conferimenti separati, la raccolta differenziata, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti garantendo la partecipazione diretta dei comuni, organizzati per aree territoriali omogenee, alle relative decisioni.

La Regione Piemonte ha quindi avviato l'iter di un disegno di legge di riordino complessivo della governance (Disegno di Legge Regionale n. 217/2016). Va evidenziato che le finalità della L.R. 23/2015 sono state, in corso d'opera, profondamente riviste: con l'approvazione della Legge Regione Piemonte n. 1 del 10/1/2018, verranno attribuite ai **comuni** le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (funzioni precedentemente in capo ai Consorzi di Bacino) e alla Conferenza d'Ambito Regionale le funzioni inerenti la realizzazione e la gestione degli impianti a tecnologia complessa, intendendosi per tali i termovalorizzatori, gli impianti di trattamento del rifiuto organico, gli impianti di trattamento della frazione residuale indifferenziata, gli impianti finalizzati all'utilizzo energetico dei rifiuti, inclusi gli impianti di produzione del combustibile derivato da rifiuti, e le discariche, anche esaurite, nonché le funzioni inerenti l'avvio a trattamento della frazione residuale indifferenziata del rifiuto organico (funzioni precedentemente in capo agli ATO rifiuti).

Anche la legge nazionale **11 novembre 2014, n. 164, che ha convertito il Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 "Sblocca Italia"**, ha introdotto elementi di novità nella ripartizione dei compiti di governo del sistema di gestione dei rifiuti. In particolare l'articolo 35 del decreto convertito ha stabilito che:

- gli impianti di recupero energetico sia esistenti sia da autorizzare siano autorizzati a saturazione del carico termico. Ciò ha comportato, nel corso dell'anno 2015, l'adeguamento dell'autorizzazione del termovalorizzatore del Gerbido con l'aggiunta della operazione R1 di recupero energetico e l'autorizzazione ad operare fino a saturazione del carico termico tecnicamente sostenibile dall'impianto.
- i medesimi impianti, una volta soddisfatto il fabbisogno del territorio di riferimento, possano ricevere rifiuti da altre regioni in base ad una programmazione di flussi sostanzialmente stabilita a livello nazionale.

In tema di **gestione dei rifiuti plastici anche da imballaggio** è opportuno citare la recentissima pubblicazione della prima strategia sulla plastica

emanata dalla Commissione Europea il 16 gennaio 2018, in cui vengono indicati gli obiettivi della riciclabilità di tutti gli imballaggi in plastica immessi al consumo (al 2030), la riduzione dei sacchetti in plastica monouso e la limitazione all'uso di microplastiche. La strategia sembra più orientata alla massimizzazione del riciclo, piuttosto che alla effettiva riduzione dei beni ed imballaggi usa e getta e questo è senz'altro uno dei suoi limiti.

Di analoga mancanza soffre il decreto legge 91/17 di recepimento della direttiva europea direttiva (UE) 2015/720, nel quale vi è l'obbligo dal primo gennaio 2018 di utilizzo di sacchetti biodegradabili e compostabili (oltre a biopolimeri è consentito l'utilizzo di sacchetti in carta) per gli imballaggi richiesti a fini di igiene o forniti come imballaggio primario per gli alimenti sfusi, ma non verrebbe consentito l'utilizzo di sacchetti riutilizzabili. Il nuovo imballaggio, nel caso non sia in carta, è a pagamento per il cliente e non può più essere offerto "gratuitamente" o con prezzo non esplicitato.

La grande attenzione al tema della riduzione di imballaggi e manufatti usa e getta in plastica e la necessità di massimizzarne il riciclo è stata fra l'altro una conseguenza diretta dell'annuncio del governo cinese di bloccare da fine 2017 l'importazione di alcune tipologie di rifiuti, fra cui proprio la plastica.

#### 1.4 L'Accordo Quadro ANCI-CONAI 2014-2019

Le raccolte differenziate degli imballaggi, che costituiscono la parte principale delle raccolte differenziate totali, sono regolate a livello nazionale da un accordo quadro sottoscritto tra il Consorzio CONAI e l'ANCI ai sensi dell'art. 224 c.5 del D.Lgs. 152/2006.

Il vigente Accordo Quadro e i sei allegati tecnici sono stati sottoscritti nel 2014. Oltre ad un aumento generalizzato dei corrispettivi, determinato non mediante una oggettiva valutazione degli effettivi maggiori oneri, quanto piuttosto quale punto di equilibrio fra le attese dei Comuni e le concessioni dei consorzi di filiera, diverse sono state le novità rispetto all'accordo precedente e di cui abbiamo dato conto nel rapporto dello scorso anno. Nel seguito vengono sintetizzate le modifiche intervenute nei primi due anni e mezzo e le criticità ancora esistenti:

- **Revisione Accordo Quadro:**

Il vigente Accordo prevedeva (capitolo 6), decorsi 30 mesi (ovvero a ottobre 2016) la facoltà di convenire ad una revisione dei corrispettivi unitari, legata a significative variazioni che dovessero essere intervenute nei “maggiori oneri” della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.

La scadenza avrebbe anche potuto essere utilizzata per dare una soluzione sistematica ai problemi rilevati nella prima applicazione dell’Accordo, cui si sono invece date risposte talvolta anche contrastanti.

- **Convenzioni:**

Dopo numerose proroghe, l’ultima delle quali è scaduta ad ottobre 2016, il Comitato di Coordinamento ha deliberato di modificare le modalità di convenzionamento, nello specifico permettendo la diretta delegabilità di piattaforme ed impianti. Tale decisione, peraltro non ancora operativa (a fine 2016) poiché necessitante di modifica dei documenti (allegati tecnici, convenzioni locali, modello di delega ...), offre una soluzione a un consistente numero di Comuni che pur avendo in una qualche forma espresso la volontà di delegare un impianto non hanno visto perfezionata la convenzione.

Benché fosse necessario trovare soluzione per questi flussi e non vi fossero praticabili soluzioni differenti, permane una perplessità di fondo sulla incapacità o non volontà da parte di molte amministrazioni (Comuni e Autorità d’Ambito) a convenzionarsi direttamente. L’esercizio della delega talvolta rende di fatto impossibile per l’Amministrazione una effettiva tracciabilità del materiale conferito oltre che l’evidenza dei corrispettivi maturati sul proprio rifiuto; in altri casi questo diventa addirittura impossibile poiché le Amministrazioni cedono materiale e delega.

- **AT imballaggi in vetro – COREVE:**

Il meccanismo delle analisi merceologiche è stato completamente rivisto: sono realizzate a destino (e non più nella piattaforma di partenza) e differite rispetto alla fase di campionamento, per poter permettere al convenzionato di essere presente. E’ stato definito un plafond assoluto dei corrispettivi, pari al valore del contributo erogato nel 2013

incrementato del 21,55%; questo meccanismo prevedeva due conguagli nel 2015 e nel 2016.

Nel 2016 sono state introdotte delle sotto-fasce intermedie per le fasce di qualità D ed E; questo è stato un intervento migliorativo in particolare per i flussi con significativa presenza di in fusibili (porcellane, ceramica, ecc.)

Il sistema delle analisi di qualità (come vedremo anche per altre filiere) rimane un sistema critico e sul quale sarebbe necessaria una profonda riforma per renderlo imparziale. Singolare in questo senso che nel primo anno di applicazione del nuovo Accordo si sia assistito ad un generalizzato declassamento dei flussi di vetro conferiti; la conseguenza immediata è stata in molti casi la cessione del flusso, unitamente alla delega, a trattatori che hanno offerto condizioni economiche migliori rispetto al conferimento diretto a COREVE. A dicembre 2016 COREVE ha ottenuto per gran parte di questi flussi l’attribuzione della fascia C (nel caso in cui l’impianto di pretrattamento non sia separabile dall’impianto di trattamento e che il materiale pretrattato non sia stoccabile prima dell’impianto di trattamento, al materiale sia attribuita convenzionalmente la Fascia C e la resa di pretrattamento sia convenzionalmente il 90%).

Non è definitivamente stato superato il sistema di raccolta congiunta vetro/metalli: in questi anni si sono susseguite diverse proroghe alla deroga al conferimento diretto della raccolta vetro/metalli, l’ultima delle quali è fissata a marzo 2018. In questo quadro non è chiara la strategia di CONAI/COREVE poiché da un lato tendono a scoraggiare questa modalità di raccolta avendo imposto un livello di corrispettivi inferiori rispetto alla raccolta monomateriale, ma allo stesso tempo continuano ad acconsentirne la realizzazione attraverso le successive proroghe alla deroga.

- **AT imballaggi in acciaio – RICREA:**

Come per COREVE, anche nel caso degli imballaggi in acciaio si è assistito, a partire dal secondo anno di applicazione del vigente Accordo, ad un declassamento generalizzato dei materiali conferiti. A seguito di tale evidenza, ancor più singolare di quanto rilevato per il vetro poiché il materiale non arriva direttamente da raccolta bensì a valle di attività di selezione, la delegazione ANCI in Comitato di Verifica ha chiesto ed

ottenuto una rimodulazione delle fasce. Benché questo intervento sia stato migliorativo ed abbia mitigato gli effetti del declassamento generalizzato, resta il più generale problema della terzietà e quindi attendibilità delle analisi merceologiche.

- **AT imballaggi in plastica – COREPLA:**

L'Allegato Tecnico Corepla prevedeva alcuni sub-allegati, due in particolare fra loro in parte connessi e non ancora sottoscritti: sub-allegato 2 "Bilancio di massa periodico degli imballaggi in plastica e della frazione estranea presso i CSS" e sub-allegato 4 "Qualifica delle società di analisi, degli auditor di seconda parte e degli ispettori".

L'Accordo Quadro ha recepito la richiesta formula da ANCI sulla necessità di *"Revisione delle procedure di determinazione della qualità delle frazioni conferite, con lo scopo di pervenire ad una maggiore oggettività e di ridurre il contenzioso, oltre che i costi connessi. Ciò è perseguibile con terzietà dei soggetti preposti allo svolgimento delle analisi, da individuare con procedura di evidenza pubblica mista ANCI/CONAI, garantendo il mantenimento del contraddittorio."*; infatti indica al capitolo 6: *"Gli allegati tecnici al presente Accordo disciplinano le caratteristiche qualitative delle raccolte differenziate e le modalità e condizioni delle attività di controllo, anche a sorpresa garantendo comunque la trasparenza, l'oggettività delle analisi e il contraddittorio. Ciò è comunque perseguibile con la garanzia della terzietà dei soggetti preposti allo svolgimento dei campionamenti e delle analisi e, se esistenti, degli audit di seconda parte, che saranno individuati attraverso criteri di qualificazione condivisi fra le PARTI."*

La commissione paritetica per la definizione del sub-allegato 4 non è riuscita a condividere una soluzione unitaria che garantisca entrambe le parti e che soprattutto renda effettivamente imparziale il sistema delle verifiche sui flussi conferiti. La definizione del sub-allegato 2 non può evidentemente prescindere da quella relativa al sub-allegato 4.

Intanto contestazioni a singoli impianti a seguito di bilanci di materia sono stati effettuate da parte di Corepla e non è chiaro se avranno un impatto anche sui singoli Comuni.

- **Misure di sostegno per il passaggio alla raccolta multimateriale leggera (plastica/metalli):**

L'Accordo Quadro prevede (capitolo 5) un impegno delle parti a promuovere il passaggio dalla raccolta multimateriale pesante, nelle sue diverse forme, al multimateriale leggero. La raccolta multimateriale leggera, oltre che espressamente definita nel Decreto del 13 febbraio 2014 che indica per la raccolta dei metalli la modalità congiunta alla plastica (cd raccolta multimateriale leggera), è stata esplicitamente indicata da CONAI quale modello di raccolta *più efficace per ottimizzare la qualità dei rifiuti di imballaggio e avviarli a riciclo – basato sulla raccolta monomateriale di carta e cartone, monomateriale vetro e multimateriale leggero (imballaggi in plastica, acciaio e alluminio)* - (<http://bit.ly/2aBdVM7>).

Nonostante questo, le numerose proroghe della raccolta vetro/metalli definite da COREVE e la definizione di una franchigia per l'acciaio da raccolta vetro/metallo definita da RICREA sembrano andare in direzione opposta. A questo si aggiunge che il previsto bando per un mirato sostegno del passaggio dalla raccolta vetro/metalli alla raccolta monomateriale non ha mai visto la luce.

#### **1.4.1 Il Comitato di Verifica dell'applicazione dell'Accordo Quadro**

L'Accordo Quadro prevede due organismi a composizione paritetica dell'ANCI e del CONAI: un Comitato di Controllo, con funzioni di guida ed indirizzo, ed un Comitato di Verifica, con un ruolo più tecnico sulla corretta attuazione dell'Accordo. Per l'anno 2015 e poi di nuovo per il 2017 l'incarico di presidenza del Comitato di Verifica è stato assegnato ad un funzionario della Città Metropolitana di Torino, che aveva già partecipato alla trattativa per la definizione dell'Accordo Quadro.

Al Comitato di Verifica spettano i seguenti compiti specifici:

- monitorare l'andamento dell'operatività dell'Accordo anche attraverso l'elaborazione di report sulle convenzioni sottoscritte (numero di convenzioni, Comuni convenzionati e loro abitanti, ecc.) e sulla verifica dei dati quali-quantitativi sui conferimenti delle singole frazioni e, corretto invio dei dati e delle informazioni da parte dei convenzionati alla Banca Dati Anci-Conai
- dirimere eventuali contenziosi nell'attuazione delle diverse fasi dell'Accordo

- valutare l'applicabilità delle sanzioni e trasmettere la relativa istruttoria al Comitato di Coordinamento
- proporre al Comitato di Coordinamento modifiche/integrazioni all'Accordo Quadro
- ratificare la revisione annuale dei corrispettivi in base ai meccanismi di rivalutazione previsti nell'Accordo Quadro
- trasmettere al Comitato di Coordinamento, semestralmente, un report riepilogativo sull'operatività dell'Accordo e sui principali accadimenti del periodo
- proporre al Comitato di Coordinamento forme di standardizzazione sia dei modelli organizzativi della raccolta sia delle attrezzature sia dell'idonea segnaletica
- altri compiti previsti nei singoli Allegati Tecnici: ad es. valutazione tecnica sulle richieste di Accordi Volontari dell'AT plastica.

L'ultimo anno è stato caratterizzato per il Comitato di Verifica da un progressivo svuotamento delle attività a favore del Comitato di Coordinamento, con la conseguenza di non consentire una completa valutazione degli impatti delle decisioni prese, mancando alla delegazione Anci in Comitato di Coordinamento tutte le competenze tecniche (come è normale che sia essendo quella sede costituita da amministratori e non da tecnici).