

1.

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

## 1.1 Una situazione in evoluzione

Gli ultimi vent'anni sono stati caratterizzati da una forte spinta alla raccolta differenziata con effetti ben visibili, benché i risultati non siano uniformi in tutti gli ambiti del nostro territorio. Nel trend di crescita è intervenuta nel 2017 la modifica del calcolo della raccolta differenziata il cui effetto immediato è stato un complessivo e consistente aumento della percentuale di RD, determinata però solo da una differente modalità di contabilizzazione. Più di recente invece abbiamo assistito ad una lenta crescita della raccolta differenziata nella città di Torino, grazie all'estensione dei servizi domiciliari che dovrebbe concludersi nel 2023. Pur con questi risultati l'ambito metropolitano è complessivamente ancora lontano dall'obiettivo fissato dalla normativa per il 2012 e pari al 65%: infatti nel 2019 raggiunge solo il 58% di raccolta differenziata. Come meglio si vedrà nel capitolo 2, diversi Consorzi di Bacino hanno già traguardato l'obiettivo nazionale ma, fatta eccezione per la Città di Torino (che sta procedendo alla modifica dei sistemi di raccolta), in quelli in cui il risultato non è ancora stato raggiunto non sembrano previsti al momento interventi in grado di dare una ulteriore spinta e pertanto non si può ipotizzare nel breve periodo un sostanziale cambio di scenario.

La qualità della raccolta, sebbene sia sempre difficile fare valutazioni specifiche e puntuali a causa dei diversi passaggi cui il rifiuto è sottoposto a scapito della tracciabilità, non risulta complessivamente eccellente. Più in particolare la raccolta differenziata della plastica mostra livelli accettabili (ma anche eccellenze) per quella multimateriale leggera (che coinvolge 264 Comuni e 896.958 abitanti), meno per quella monomateriale (che coinvolge 49 Comuni e 1.356.304 abitanti) che necessita ancora di interventi di prepulizia prima del conferimento agli impianti di selezione. Per la RD plastica vi è inoltre un problema più strutturale e non determinato dalla raccolta, infatti ancora più della metà viene avviata a recupero energetico o discarica (per quantità residuali) poiché costituita oltre che da scarti veri e

propri, da imballaggi non riciclabili, per i quali ancora troppo poco si sta facendo e che nell'anno della pandemia sono ulteriormente cresciuti.

La RD carta e cartone è di fatto quella che presenta meno criticità, sebbene ancora tanti risultano i conferimenti scorretti (sacchetti in materiale plastico o contenitori sporchi).

L'utilizzo del sacchetto per il conferimento del vetro è ancora troppo diffuso: questo determina non solo una minore riciclabilità (poiché nelle fasi di selezione parti di vetro rimangono nel sacchetto) ma anche una potenziale penalizzazione economica viste le nuove regole dell'Accordo ANCI-COREVE. La raccolta del vetro soffre inoltre anche per lo scorretto conferimento dei cosiddetti infusibili (ceramica, porcellana, ...) che soprattutto dal circuito della ristorazione finiscono erroneamente in questa raccolta e non in quella del "non recuperabile" come dovrebbe essere.

Le criticità legate alla raccolta dell'organico riguardano in particolare i sacchetti con cui avviene la raccolta (che in alcuni casi sono in materiale non idoneo) e la crescente presenza di manufatti e imballaggi in bioplastica o addirittura in plastica tradizionale poiché non sempre chiaramente distinguibili. La nuova negoziazione dell'Accordo Quadro, peraltro non conclusa (alla data di pubblicazione del rapporto non risultano sottoscritti tre dei sei Allegati Tecnici), spinge molto sulla qualità del rifiuto conferito: la condivisibile necessità di un miglioramento qualitativo delle raccolte si scontra con un territorio non sempre sufficientemente pronto a modificare abitudini e sistemi organizzativi.

Sul fronte della produzione totale, diversi ambiti registrano valori significativamente alti ed anche in questo caso non si possono ipotizzare sostanziali modifiche, essendo interventi, allorquando presenti, sporadici e non inseriti in un quadro complessivo, e in tal senso rischiano di risultare poco visibili a livello sovra-locale. Infatti il raggiungimento di ambiziosi obiettivi di prevenzione dei rifiuti è possibile solo attraverso un complesso sistema di azioni e buone pratiche che, 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 la produzione di rifiuti.

La complessa situazione del sistema nazionale e le difficoltà di accesso alle infrastrutture di smaltimento, creano anche a livello del nostro territorio numerose problematiche che rischiano di avere effetti sulla corretta gestione del rifiuto speciale, caratterizzata da impianti sempre più prossimi alla saturazione. Sebbene il presente rapporto ormai da diversi anni è limitato ai soli rifiuti urbani, il tema degli impianti di trattamento di rifiuti speciali è comunque di interesse poiché tali impianti costituiscono il destino per i sovralli delle raccolte differenziate oltre che per particolari tipologie di rifiuti urbani (ingombranti e abbandoni stradali).

Il percorso di razionalizzazione della governance avviato negli anni scorsi è definitivamente tracciato con la L.R. 1/2018, pur con tutti i limiti della legge – il doppio livello CAV/ATO, due CAV per il territorio metropolitano, la frammentazione dei Consorzi di Bacino – appare ancora lontano dal realizzarsi, mentre avanza il processo di aggregazione industriale che potrebbe portare ad un effetto di asimmetria fra livello della regolazione/controllo e quello della esecuzione.

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 modalità di gestione dei rifiuti secondo criteri di sicurezza per la salute e l’ambiente comportano investimenti e risorse crescenti rispetto al passato. Il mantenimento del difficile equilibrio tra queste istanze è un compito centrale per le istituzioni preposte al controllo e alla regolazione del sistema.

## 1.2 Il panorama legislativo comunitario, nazionale e regionale

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.

Dopo un lungo iter sono entrate in vigore, a far data dal 4 luglio 2018, le quattro direttive del "Pacchetto economia circolare" finalizzate a un complessivo efficientamento nell’uso e gestione delle risorse a livello europeo e orientate ad un passaggio graduale dal modello “lineare” di estrazione-trasformazione-consumo-smaltimento al modello “circolare”, in cui i cicli di

produzione e consumo vengono alimentati sempre più dagli scarti dei cicli precedenti. Il pacchetto è così costituito:

- Direttiva 2018/849/UE che modifica le direttive: 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- Direttiva 2018/850/UE che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti;
- Direttiva 2018/851/UE che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;
- Direttiva 2018/852/UE che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

Il pacchetto Economia Circolare è stato recepito in Italia a settembre 2020 con i seguenti decreti:

- D.Lgs 116/2020 che recepisce le due direttive europee relative ai rifiuti (2018/851/UE) e rifiuti di imballaggio (2018/852/UE) modificando il D. Lgs 152/2006.
- D.Lgs 119/2020 relativo ai veicoli fuori uso (Direttiva 2018/849/UE) che modifica il D.Lgs 209/2003;
- D.Lgs 118/2020 su pile accumulatori e relativi rifiuti e RAEE (Direttiva 2018/849/UE) che interviene sul D.Lgs 188/2008 e sul D. lgs 49/2014;
- D.Lgs 121/2020 relativo alle discariche di rifiuti (Direttiva 2018/850/UE) che modifica il D. Lgs 36/2003.

Le principali novità apportate al D. Lgs 152/2006 sono:

- Modifica dell’art. 178-bis: al fine di rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti in aggiunta ai sistemi di responsabilità pre-vigenti (es. imballaggi); attraverso appositi decreti vengono istituiti regimi di responsabilità estesa cui sono assoggettati i produttori di prodotti immessi al consumo;
- Introduzione dell’art. 178-ter con l’indicazione dei requisiti minimi in materia di responsabilità estesa del produttore, che fra l’altro prevede:
  - obblighi di adozione di sistemi di comunicazione e informazione sui prodotti immessi sul mercato e sulla successiva gestione dei rifiuti risultanti da tali prodotti;

- obbligo di assicurare la copertura di almeno 80% dei costi necessari, non solo della fase di raccolta, ma comprensiva anche delle fasi successive (trasporto, cernita e ogni trattamento necessario al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Unione Europea per i singoli rifiuti) e delle attività di comunicazione e informazione, oltre che di gestione dei dati necessari a garantire la tracciabilità di filiera;
  - istituzione del Registro Nazionale dei Produttori (l'operatività è demandata ad un apposito decreto ministeriale), cui vengono assegnati funzioni di vigilanza rispetto a tutti gli obblighi in capo ai produttori.
- Modifica dell'art. 180 con una più ampia definizione dei contenuti del Piano di Prevenzione dei Rifiuti e l'indicazione che questo debba contenere specifici obiettivi quali-quantitativi e indicatori per la valutazione delle misure stabilite nel programma stesso;
  - Modifica dell'art. 183 con la nuova definizione di rifiuti urbani: sono rifiuti urbani *“i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies”*(art. 183, c.1, lett b- ter); in sostanza vengono inclusi nella definizione di rifiuto urbano anche i rifiuti prodotti da attività produttive che prima erano oggetto di assimilazione da parte dei Comuni, superando in tal modo la facoltà esercitata dagli stessi e garantendo così uniformità di applicazione sull'intero territorio nazionale;
  - Modifica dell'art. 220 al fine di meglio definire le modalità di calcolo degli obiettivi di riciclo e recupero;
  - Modifica dell'art. 221 al fine di meglio precisare che i produttori e gli utilizzatori degli imballaggi sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale dei rifiuti riferibili ai propri prodotti definiti in proporzione alla quantità di imballaggi immessi sul mercato nazionale e che a questo fine sono obbligati a coprire per almeno l'80% i costi dei servizi (non solo di raccolta, ma anche di trasporto, cernita, avvio a riciclo e trattamento, oltre che i costi di comunicazione e di gestione dei dati ai fini della tracciabilità dei flussi) erogati dalle pubbliche amministrazioni;
  - Introduzione dell'art. 221-bis relativo alle modalità di riconoscimento dei consorzi autonomi;
  - Introduzione obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani complessivamente intesi e pari ad almeno il 55% al 2025, il

60% al 2030 e il 65% al 2035 (art. 181).

- per quanto riguarda gli imballaggi, dovrà essere riciclato entro il 2025 il 65% in peso di tutti i rifiuti da imballaggio e entro il 2030 il 70%; relativamente ai singoli materiali devono essere raggiunti gli obiettivi minimi di riciclaggio riportati nella Tabella che segue (art. 220 e Allegato E – Parte IV Dlgs 152/06):

	Obiettivi minimi di riciclaggio al 2025	Obiettivi minimi di riciclaggio al 2030
Plastica	50%	55%
Legno	25%	30%
Metalli Ferrosi	70%	80%
Alluminio	50%	60%
Vetro	70%	75%
Carta/cartone	75%	85%
Totale	65%	70%

- Modifica dell'art. 222 precisando meglio che l'organizzazione e la gestione della raccolta differenziata, comprensiva anche delle attività necessarie all'avvio a riciclo debbano essere realizzate secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché dell'effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA). I costi necessari per fornire tali servizi di gestione di rifiuti sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori nella misura almeno dell'80 per cento. Tali somme sono versate nei bilanci dei Comuni ovvero degli Enti di Gestione Territoriale Ottimale, ove costituiti e operanti nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti, al fine di essere impiegate nel piano economico finanziario relativo alla determinazione della tassa sui rifiuti (TARI). E' inoltre necessaria la trasmissione alla Regione e al Ministero, entro il 31 ottobre di ogni anno, di un report delle voci di costo sostenute per ciascun materiale, e per ciascuna tipologia di rifiuto, dimostrando l'effettivo riciclo, nonché l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dei servizi resi;
- Modifica dell'art. 224 rivedendo complessivamente l'accordo fra produttori e pubbliche amministrazioni, in maniera da estenderlo agli eventuali consorzi autonomi afferenti le diverse filiere e ai selezionatori, definendo in tal modo accordi di comparto; nello stesso articolo viene introdotto il comma 5-bis, nel quale vengono indicate le modalità per la

scelta dei soggetti deputati alla realizzazione delle analisi merceologiche, sulla base delle quali vengono riconosciuti i corrispettivi economici ai Comuni;

- Modifica dell'art. 237, introducendo maggiori vincoli per i sistemi di gestione (singoli o collettivi) dei rifiuti "particolari" (RAEE, pile, accumulatori, pneumatici, ...) al fine di prevenire la produzione di rifiuti tenuto conto dell'obsolescenza programmata, nonché a incentivare il riciclaggio, la simbiosi industriale e altre forme di recupero, e più in generale la riduzione dello smaltimento finale di tali rifiuti.

Infine va menzionata la modifica all'art. 5 del D.lgs 36/2003 (introdotta col D.Lgs 121/2020) che prevede un limite allo smaltimento in discarica pari al 10% del totale in peso dei rifiuti urbani prodotti entro il 2035.

A livello **regionale** va segnalata la già citata L.R. 7/2012 che aveva ridefinito l'organizzazione del territorio piemontese, prevedendo di articolare il territorio regionale in 4 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO 1 coincidente con i territori delle province di BI, NO, VC, VCO; ATO 2, territori delle province di AT, AL; ATO, territorio della provincia di CN; ATO 4, territorio della provincia di TO), nei quali viene effettuata la gestione unitaria dei rifiuti; il governo del ciclo dei rifiuti urbani era affidato alle Conferenze di Ambito Territoriale Ottimale (ATO). Le 4 ATO definite dalla Legge Regionale 7/2012 non si sono mai costituite.

Con la Legge 1/2018 "Norme in materia di gestione dei rifiuti e servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alle leggi regionali n° 44 del 26/04/2000 e n° 7 del 24/05/2012", la regione Piemonte, in un'ottica di superamento della frammentazione nella gestione dei rifiuti, ha modificato il modello delineato dalla L.R. 7/2012 prevedendo un unico ATO Regionale e un unico Ente di Governo d'Ambito (EGATO), la "Conferenza d'Ambito regionale", a cui sono attribuite le funzioni "inerenti alla realizzazione e gestione dell'impiantistica 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 all'avvio a trattamento della frazione residuale indifferenziata e del rifiuto organico.

La Legge Regionale 1/2018 prevede la fusione degli attuali 21 Consorzi di Bacino in 9 "ambiti di area vasta", coincidenti con il territorio della Città di Torino, della Città metropolitana di Torino, di ciascuna delle province piemontesi e organizzati per aree territoriali omogenee (ai sensi dell'articolo 9, comma 3).

I Comuni appartenenti a ciascun ambito di area vasta esercitano, attraverso consorzi denominati Consorzi di Area Vasta (CAV), le funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti inerenti alla prevenzione della produzione dei rifiuti urbani, alla riduzione, alla raccolta differenziata, alla raccolta dei rifiuti urbani residuali indifferenziati, alle strutture a servizio della raccolta differenziata e al trasporto e all'avvio a riciclo o trattamento delle raccolte differenziate, ad esclusione del rifiuto organico.

A seguito dell'approvazione della L.R. 1/2018, la Regione Piemonte, ha inteso supportare ed accompagnare i consorzi nello svolgimento delle attività previste dalla legge per il periodo transitorio, attivando tre diversi tavoli di lavoro a livello politico, organizzativo, e finanziario. Nonostante ciò non si è ancora realizzata la costituzione dei CAV che dovevano formarsi dalla fusione dei diversi consorzi delle province di Alessandria, Cuneo, Novara e dell'Area Metropolitana di Torino. Hanno invece adottato il nuovo Statuto ed hanno adeguato la convenzione per la formazione dei nuovi Consorzi di Area Vasta i seguenti territori:

- Consorzio rifiuti del Verbano Cusio Ossola.
- Consorzio obbligatorio Comuni del Vercellese e della Valsesia per la gestione dei Rifiuti.
- Consorzio di Bacino Rifiuti dell'Astigiano.
- Consorzio Obbligatorio Unico di Bacino e dell'Ambito Biellese.
- Bacino 18.

Va rilevato che nel dicembre 2019 la Regione Piemonte ha avviato un percorso di modifica della L.R. 1/2018 relativamente alla governance del servizio di gestione dei rifiuti urbani, che prevede:

- L'articolazione in subambiti di area vasta (di fatto coincidenti con gli attuali consorzi di bacino) per l'organizzazione delle funzioni inerenti alla prevenzione e alla riduzione della produzione dei rifiuti urbani, alla raccolta differenziata, all'avvio a specifico trattamento delle raccolte differenziate (ad esclusione del rifiuto organico), alla raccolta e al trasporto

dei rifiuti urbani residuali indifferenziati. La governance è esercitata dai Consorzi di Comuni (consorzi di area vasta- CAV) che adeguano convenzione e statuto agli atti tipo già approvati con la LR 1/2018.

- ❑ La conferma di un unico ambito regionale per l'organizzazione delle funzioni inerenti alla realizzazione e alla gestione degli impianti a tecnologia complessa e le discariche anche esaurite, nonché le funzioni inerenti all'avvio a trattamento della frazione residuale indifferenziata, del rifiuto ingombrante e del rifiuto organico. L'esercizio della governance avviene attraverso la Conferenza d'Ambito composta dai consorzi di area vasta, dalla Città di Torino, da province e Città Metropolitana. E' dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di un'apposita struttura tecnico-operativa.
- ❑ La possibilità di costituire la Conferenza d'ambito anche in pendenza dell'attività di adeguamento alla novella normativa dei consorzi di bacino, qualora decorsi i termini.
- ❑ La Valutazione dell'efficienza dell'organizzazione dei sub-ambiti di area vasta: è stabilito un periodo di tempo di osservazione al termine del quale la Giunta Regionale provvede a riorganizzare i consorzi di area vasta che non raggiungono gli obiettivi stabiliti dalla legge, dalla norma nazionale di riferimento e dal Piano regionale mediante la nomina di un commissario ad acta.
- ❑ E' prevista la possibilità di procedere alla eventuale ridelimitazione dei sub ambiti di area vasta avendo riguardo agli obiettivi raggiunti e alle performance conseguite, sulla base di criteri quali: gli abitanti serviti, la contiguità geografica, le caratteristiche morfologiche del territorio, i costi del servizio e l'adeguamento alle indicazioni della Conferenza d'ambito regionale.

A livello **locale** vanno infine citati il Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti (PPGR 2006) approvato dal Consiglio Provinciale a novembre 2006, e il Piano d'Ambito di prima attivazione 2008-2014, approvato dall'Assemblea di ATO-R nel dicembre 2008 e successivamente aggiornato, che rappresenta lo strumento di attuazione di quanto previsto dal PPGR 2006 relativamente alla programmazione dei flussi di rifiuto urbano indifferenziato verso gli impianti di trattamento/smaltimento dell'ambito.

Va detto che nel nuovo disegno istituzionale 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 il 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.

Allo stesso modo, la LR 1/2018 attribuisce alla nuova Autorità regionale (Conferenza d'Ambito) il compito di organizzare il sistema impiantistico attraverso un Piano d'Ambito regionale, pertanto l'Assemblea di ATOR ha deliberato, in via transitoria e nelle more della costituzione della Conferenza d'Ambito Regionale, la programmazione dei flussi destinando all'impianto TRM tutti i rifiuti urbani indifferenziati raccolti nell'ambito per gli anni 2019 e 2020 (Deliberazione n. 13 del 20/12/2018 e Deliberazione n. 10 del 19/12/2019).

### 1.3 I rifiuti da imballaggi: gli accordi tra ANCI e consorzi di filiera

#### 1.3.1 L'Accordo Quadro ANCI-CONAI 2020-2024

Le raccolte differenziate degli imballaggi, che costituiscono una 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 nuovo Accordo Quadro è stato sottoscritto a gennaio 2020, mentre dei sei allegati alla data di settembre 2020 sono stati sottoscritti solo quelli relativi agli imballaggi in Carta, imballaggi in acciaio e imballaggi in vetro; per gli altri sono ancora in corso le negoziazioni. Nel seguito vengono descritte le principali novità e le criticità dei diversi documenti.

#### Accordo Quadro 2020-2024

Una delle principali novità introdotte nel nuovo accordo riguarda la creazione di una struttura tecnica interna ad Anci (cap. 4, lett. B, punto 12) che nelle intenzioni dovrebbe assicurare *l'assistenza ai territori per sostenerli nelle delicate e fondamentali attività per la redazione dei progetti di servizio e di elaborazione dei capitolati di appalto per la sola parte relativa alla gestione degli imballaggi*, con l'obiettivo di incentivare l'adozione di soluzioni tecnico

operative e amministrative ottimali, allo scopo di massimizzare la raccolta e l'avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggi, e più in generale il raggiungimento delle migliori performance in termini di opportunità economiche derivanti dalla corretta applicazione dell'accordo quadro. La Struttura Tecnica dovrebbe avere inoltre il ruolo di fornire assistenza per la partecipazione ai vari bandi previsti dall'Accordo, realizzando anche una raccolta di migliori pratiche già esistenti sui territori affinché ogni Comune possa prendere esempio. Si sottolinea che la costituzione della struttura tecnica prevista nei primi sei mesi dall'avvio del nuovo accordo non è ancora stata costituita.

Altra importante novità riguarda il sistema per l'accertamento della qualità dei rifiuti di imballaggio conferiti ai sistemi consortili (cap. 5.3): nel nuovo modello, al fine di assicurare la terzietà del sistema, si prevede l'individuazione di un soggetto terzo che dovrebbe provvedere a sua volta alla individuazione delle società qualificate ad eseguire le analisi merceologiche per i rispettivi materiali che però saranno (come già oggi) contrattualizzate dai rispettivi Consorzi di filiera. Il meccanismo risulta però complesso nella sua attuazione e ad oggi infatti non risulta ancora avviato.

Si prevede inoltre di rendere pubblica la banca dati Anci-Conai che dovrebbe divenire in tal senso anche strumento per monitorare progressivamente non solo le performance del singolo Comune ma di consultazione e comparazione di quelle di ambiti territoriali simili, al fine di consentire la definizione di strategie ed azioni di miglioramento (cap. 6.1).

Il nuovo Accordo introduce, a regolamentare l'istituto della delega l'obbligo di rendicontazione periodica al Comune delle quantità conferite al sistema consortile e i corrispettivi ricevuti in forza della delega stessa e viene formalmente limitata la possibilità di sub-delega solo in caso di giustificati motivi, demandando però ai singoli allegati tecnici di filiera la definizione dei casi in cui questa sia applicabile. Vale sottolineare che al momento gli allegati tecnici già sottoscritti prevedono tutti la possibilità di sub-delega e non è ancora stato definita la modalità di rendicontazione al Comune dei dati quantitativi ed economici.

Come già i precedenti accordi, la definizione dei maggiori oneri (viene infatti precisato che i corrispettivi previsti non anticipano il recepimento della direttiva europea che invece prescrive la corresponsione di una percentuale dei costi sostenuti dai Comuni), non viene supportata da una valutazione metodologica specifica ma si lascia ai singoli allegati tecnici individuare il punto di equilibrio fra le attese dei Comuni e le concessioni dei consorzi di filiera.

In molti passaggi, pur essendo il documento improntato ad supportare una evoluzione del sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio più efficace ed efficiente oltre che un richiamo alla riduzione della produzione, manca di strumenti operativi e di obiettivi puntuali.

Relativamente al recepimento delle direttive europee 851/2018 e 852/2018 l'Accordo prevede l'obbligo di modifiche esclusivamente alle disposizioni strettamente in contrasto, senza la possibilità di un ridisegno generale.

Le maggiori novità e miglioramenti introdotti dal nuovo accordo, come in precedenza indicato, non hanno ancora trovato piena attuazione, forse anche a causa del generale rallentamento determinato dalla pandemia tuttora in corso.

Si segnala da ultimo l'introduzione della possibilità di ricorso ad un arbitrato per risolvere le eventuali dispute derivate o occasionate dall'attuazione dell'accordo e che non dovessero trovare una composizione amichevole nonostante gli sforzi profusi dai due organi, che vengono confermati, di governance dell'accordo (Comitato di Coordinamento e Comitato di Verifica).

A settembre 2020 risultano sottoscritti e operativi solo tre allegati tecnici (COMIECO, RICREA e COREVE) di cui vengono descritti i contenuti principali nel seguito, sono ancora in corso le negoziazioni per gli altri allegati.

Il testo completo del nuovo Accordo Quadro 2020-2024 è scaricabile al seguente link <https://bit.ly/2EkHZe5>.

### ***AT imballaggi in carta e cartone – ANCI-COMIECO***

La fondamentale novità introdotta nel nuovo AT è relativa al trattamento economico della frazione simile, che rappresenta la parte predominante della raccolta essendo in tutti i Comuni attiva una raccolta congiunta di carta e imballaggi cellulosici. Per la convenzione relativa a questa tipologia di raccolta si prevede un corrispettivo, sempre riconosciuto alla quota di imballaggi (forfettariamente definita nel 40%, valore che cresce progressivamente fino a raggiungere il 44% dal 2023 e fino a scadenza dell'AT), mentre per la quota di FMS rimanente il convenzionato è tenuto a contribuire ai costi per la gestione della FMS stessa nella misura di 20 €/t. Allo stesso tempo è previsto un aggancio al valore di mercato (identificato dal valore medio rilevato dalla CCIAA di Milano per la tipologia 1.02 alla riga 130 del bollettino, escludendo eventuali quotazioni negative) al crescere del quale, pur con una franchigia di 15 €, viene riconosciuto un valore

economico anche alla FMS; in sostanza, tenuto conto del costo di gestione, viene riconosciuto un contributo positivo dal valore di 36 €/t della FMS.

Al contempo crescono decisamente i corrispettivi della quota imballaggi che passano dal valore di 98,91 €/t di inizio 2020 a 115 €/t, per aumentare progressivamente fino a raggiungere i 128 €/t nel 2024; l'aumento del corrispettivo però potrebbe non riuscire a compensare, quantomeno in fase di prima applicazione, la perdita del contributo alla congiunta nel caso di condizioni di mercato stagnante.

Altra novità, che potrebbe avere impatti misurabili nei contributi complessivi, riguarda le raccolte presso grandi utenze commerciali, pur gestite all'interno del servizio pubblico: per tali utenze viene identificato un quantitativo massimo conferibile all'interno della convenzione e limitato a massimo due attrezzature di massimo 5 mc o più attrezzature più piccole ma comunque entro il limite di 10 mc complessivi e in ogni caso non compattanti. Per le raccolte selettive eccedenti i limiti sopra richiamati, ma comunque attivate fino alla fine del 2019, viene riconosciuto metà del corrispettivo imballaggi per il primo anno, che si riduce al 30% nel secondo anno per azzerarsi definitivamente a partire dal primo maggio 2022.

Al fine di garantire una maggiore qualità del materiale avviato a riciclo e, di conseguenza, una ancora maggiore efficienza complessiva della filiera volta a stimolare un miglioramento della qualità in fase di raccolta e a supportare un corretto comportamento del cittadino, vengono decisamente incrementate le analisi merceologiche; in tal senso sarà opportuno che Comuni e gestori della raccolta pongano particolare attenzione alla qualità attuale della raccolta, eventualmente prevedendo correttivi e strumenti per un maggiore controllo già in questa fase.

Decorrenza: maggio 2020.

Il testo completo del nuovo AT, i relativi allegati e una sintesi delle principali scadenze e contenuti è scaricabile al seguente link <https://bit.ly/2FQ9dJT>

### ***AT imballaggi in acciaio e banda stagnata – ANCI-RICREA***

La principale modifica introdotta con il nuovo allegato tecnico è il riconoscimento del corrispettivo alla sola quota di imballaggi (e non anche alla frazione merceologica simile, come in precedenza); tale modifica però viene associata ad un aumento dei corrispettivi per le fasce di qualità buone e di eccellenza. La generale spinta sulla qualità definita nell'Accordo Quadro determina nell'AT RICREA una riduzione dei corrispettivi (graduale per la

fascia di qualità seconda) rispetto a quelli pre-vigenti e questo si auspica porti ad un miglioramento industriale dei processi di selezione (la quasi totalità dei conferimenti di rifiuti di imballaggio al sistema consortile derivano da raccolte multimateriale, a base plastica o vetro).

Decorrenza: giugno 2020.

Il testo completo del nuovo AT e i relativi allegati è scaricabile al seguente link <https://bit.ly/2RNz5c9>

### ***AT imballaggi in vetro – ANCI-COREVE***

Elemento senz'altro positivo del nuovo AT è l'aumento consistente di corrispettivi (fra il 37% e il 39% a seconda delle fasce al 2024 rispetto ai corrispettivi attuali). Vengono confermate tutte le fasce (senza le attuali declinazioni per fasce D ed E), compresa la fascia E, che però nel tempo è fortemente penalizzata con l'obiettivo di renderla assolutamente residuale, facendo crescere la qualità.

Il corrispettivo definito al 2024 viene poi modulato in maniera progressiva negli anni, registrando comunque un 8% o poco più a seconda delle fasce, di incremento immediato. E' evidente però che benefici reali saranno apprezzabili solo al miglioramento della qualità della raccolta, che purtroppo sul nostro territorio non è sempre eccellente.

Altra novità positiva è quella relativa alla frazione fine (FF), fino al 15% non vi è alcuna decurtazione del corrispettivo definito per la fascia; se compresa fra il 15% e il 20% in peso, il corrispettivo si riduce del 30%, fra il 20% e il 25% di FF, il corrispettivo si riduce del 60%. Oltre il 25% e fino al 45%, il materiale è ritirato senza corrispettivo e sono addebitati i costi di trasporto e smaltimento (fissato al massimo in 165 €/ton con possibilità di adeguamento semestrale) della quota eccedente il limite del 25%. Oltre il 45% il materiale è considerato non conforme e non verrà pertanto ritirato.

Sono definite 4 tipologie di convenzionamento: A-direttamente dalla raccolta o a seguito di preselezione, B-raccolta vetro/metalli, C-attivabile solo dai trattatori (titolare di impianto di trattamento), D-PAF. Solo la A accede a tutte le fasce di corrispettivo, per la convenzione B è definito convenzionalmente l'attribuzione della fascia C di corrispettivo (calcolata sul 90% delle quantità, per il vetro/metalli convenzionalmente la fascia D (ma devono essere rispettati i parametri). La convenzione PAF è oggetto di contrattazione separata.

Ultima novità di rilievo, i cui effetti si vedranno in fase di prima applicazione è l'introduzione di un bonus/malus per la presenza di sacchetti (applicata solo

alle prime due convenzioni, visto che per le altre non sono previste analisi merceologiche e il materiale è conferito a COREVE a seguito di lavorazione che si suppone elimini anche gli eventuali sacchetti presenti). La misura incide direttamente sul corrispettivo delle prime due fasce di qualità, attribuendo +3 €/t nel caso di rinvenimento di non più di 3 (TRE) sacchetti, corrispettivo invariato fra 3 e 10 sacchetti, -3 €/t nel caso di un numero di sacchetti superiore. A seguito di una fase di test, verrà avviata una fase sperimentale per un anno (aprile 2021- aprile 2022).

Decorrenza: settembre 2020.

Il testo completo del nuovo AT e i relativi allegati è scaricabile al seguente link <https://coreve.it>

### 1.3.2 L'Accordo ponte Anci-Coripet

Il Consorzio CORIPET (sistema di EPR costituito tra produttori di bottiglie e altri contenitori in PET e riciclatori italiani del PET per la produzione di RPET idoneo al diretto contatto alimentare) è stato riconosciuto in via provvisoria e con specifiche prescrizioni dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con Decreto n. 58/2018, come consorzio autorizzato alla gestione diretta degli imballaggi in PET per liquidi alimentari, ai sensi dell'art. 221, commi 2, 3 e 5 del D.Lgs. n. 152/2006, con il compito di assicurare sul territorio nazionale l'effettivo ritiro di tali rifiuti.

A maggio 2020 è stato sottoscritto fra Anci e Coripet un Accordo Ponte che disciplina la prima fase transitoria della raccolta di competenza del nuovo consorzio. L'accordo prevede due modalità di raccolta/conferimento, la prima mediante raccolta "tradizionale" attraverso la quale la quota di competenza Coripet è raccolta unitamente al resto degli imballaggi in plastica e con le medesime modalità e sistemi già attivati dai Comuni; l'altra prevede invece l'intercettazione del flusso di bottiglie in PET mediante l'installazione di eco-compattatori" (art. 2, lett. d del decreto di riconoscimento). Per il primo flusso vengono riconosciuti dal Consorzio corrispettivi maggiorati di 6 €/t rispetto a quelli Corepla senza fasce o limiti di conformità o livelli di frazione estranea presente, comprensiva della compensazione dell'impatto degli eco-compattatori eventualmente installati sul territorio comunale, che infatti non prevede alcun corrispettivo.

L'accordo risulta sfumato e lascia diversi punti in sospeso relativamente alla gestione operativa (tempi, modalità, quote, modalità di calcolo delle quote) i

cui contenuti in prima applicazione sono stati definiti successivamente nella interlocuzione fra Corepla e Coripet.

L'installazione di eco-compattatori avviene "previo accordo con il Comune" e non tiene conto invece degli enti di governo per la gestione rifiuti, già costituiti ed operanti di molti ambiti. Non è inoltre chiaro cosa si intenda per accordo con il Comune, né quali siano gli strumenti per i Comuni/enti di governo per poter pianificare l'installazione degli eco-compattatori affinché siano integrati con i pre-esistenti sistemi di raccolta, anche al fine di evitare il mero spostamento dei flussi di bottiglie in PET dalla raccolta tradizionale.

L'accordo prevede una verifica a sei mesi dalla sottoscrizione, finalizzata alla verifica dei dati e del raggiungimento degli obiettivi definiti.

Decorrenza: giugno 2020.

Il testo completo del nuovo AT e i relativi allegati è scaricabile al seguente link <https://bit.ly/3mP5Kw4>

## 1.4 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.

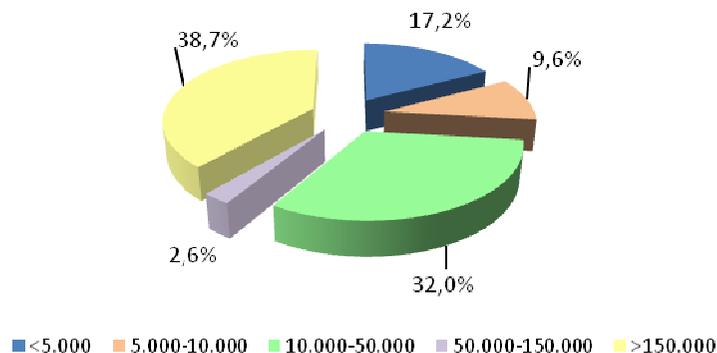
Dal punto di vista morfologico il territorio può essere suddiviso in tre fasce principali:

- 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 2.253.262 abitanti a dicembre 2019.

Siamo 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 39% degli abitanti mentre il 17% della popolazione risiede nei centri al di sotto dei 5.000 abitanti.

	Numero	% su Comuni	Popolazione	% popolazione
<5.000	250	79,9%	386.544	17,2%
5.000-10.000	30	9,6%	216.347	9,6%
10.000-50.000	31	9,9%	721.954	32,0%
50.000-150.000	1	0,3%	57.465	2,6%
>150.000	1	0,3%	870.952	38,7%
Totale	313	100%	2.253.262	100%



Ricordiamo che nel corso del 2017 si è costituito come nuovo comune, nella Città Metropolitana di Torino, Mappano e a partire dal 1 gennaio 2019 i Comuni di Alice Superiore, Lugnacco e Pecco (consorzio CCA) si sono uniti per formare il Comune di Val di Chy e i Comuni di Meugliano, Vico Canavese e Trausella (consorzio CCA) si sono uniti nel Comune di Valchiusa. Quindi a partire dal 1 gennaio 2019 i Comuni dell'area metropolitana di Torino diventano 312 (313 con Moncuoco, comune della Provincia di Asti che fa parte dell'ambito torinese per quanto riguarda la gestione dei rifiuti).

La varietà morfologica del territorio (ampia estensione della fascia alpina), la struttura dell'insediamento residenziale, la distribuzione territoriale della popolazione e la presenza di aree ad elevata presenza turistica, influenzano notevolmente la produzione dei rifiuti rendendo necessaria l'attivazione di sistemi di raccolta 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.

## 1.5 Organizzazione territoriale per la gestione dei rifiuti

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 suddivideva 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 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 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.

In attuazione 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 riorganizzazione territoriale introdotta dalla Legge Regione Piemonte n. 1 del 10/1/2018, attualmente in fase di modifica. Il provvedimento, una volta entrato in vigore, sostituirà definitivamente la L.R. 24/2002 e attribuirà ai comuni (nella forma associata dei Consorzi di Area Vasta) le funzioni di gestione dei rifiuti urbani (raccolta, trasporto, avvio a trattamento) mentre le funzioni di realizzazione e

gestione di impianti a tecnologia complessa verranno esercitate dalla Conferenza d'Ambito Regionale.

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

I bacini di gestione dei rifiuti previsti dalla L.R. 24/2002 corrispondono territorialmente ad aree omogenee accomunate da specifiche caratteristiche territoriali e socio-economiche.

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, tuttora vigenti e operativi sino alla modifica e completa attuazione della LR. n. 1/2018- svolgono, nel bacino di riferimento, le funzioni di governo e coordinamento dell'organizzazione dei servizi di bacino (raccolta differenziata e raccolta del rifiuto indifferenziato, trasporto, spazzamento stradale, conferimenti separati, la realizzazione delle strutture al servizio della raccolta differenziata, il conferimento agli impianti). 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.

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:

- ❑ 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;

I Consorzi esercitano i poteri di vigilanza nei confronti dei soggetti gestori.

Bacini e Consorzi dell'ATO della Città Metropolitana di Torino



Bacini di gestione dei rifiuti e Consorzi dell'ATO torinese

Bacino	Area Geografica	Sigla	Denominazione Consorzio	N° Comuni	Abitanti (dic. 2018)	% abitanti
12	Pinerolese	ACEA	Consorzio ACEA Pinerolese	47	148.339	6,6%
13	Chierese	CCS	Consorzio Chierese Servizi	19	124.357	5,5%
14	Torino Sud	COVAR14	Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14	19	259.098	11,5%
15	Torino Ovest e Valsusa	CADOS	Consorzio Ambiente Dora Sangone	54	341.061	15,1%
16	Torino Nord	BAC 16	Consorzio Bacino 16	31	227.242	10,1%
17A	Ciriè e Valli Lanzo	CISA	Consorzio Intercomunale di Servizi per l'Ambiente	38	98.850	4,3%
17B/C/D	Canavese/Eporediese	CCA	Consorzio Canavesano Ambiente	108	184.363	8,2%
18	Città di Torino	BAC 18	Città di Torino	1	870.952	38,7%
Città Metropolitana di Torino				313	2.253.262	100%

### 1.5.2 Associazione d'ambito Torinese per il governo dei rifiuti

Gli Ambiti Territoriali Ottimali tuttora vigenti sino alla modifica e completa attuazione della L.R. n. 1/2018, corrispondono ad oggi, con eccezioni marginali, ai territori di ciascuna circoscrizione provinciale piemontese, come stabilito dall'art. 9 della L.R. 24/2002.

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 ad oggi e fino alla costituzione della Conferenza d'Ambito Regionale, 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 istituita 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, riguardano nello specifico:

- ❑ 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.
- ❑ la definizione delle tariffe di conferimento dei rifiuti agli impianti da applicarsi ai gestori del servizio;

Il peculiare assetto organizzativo previsto dalla L.R. n. 24/2002 è stato coordinato con quanto disposto dal D.lgs. n. 152/2006, il cui articolo 200 prevede che la gestione dei rifiuti urbani sia organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO) delimitati dal Piano Regionale nel rispetto del criterio di superamento della frammentazione delle gestioni e dei principi di autosufficienza dell'ambito e di prossimità (art. 182-bis del D.Lgs. 152/2006).

### 1.5.3 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 2019.

Bacino	Consorzio	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/Aysel
16	BACINO 16	Seta
17A	CISA	Appalti ad aziende private
17 B/C/D	CCA	Scs/Appalti ad aziende private
18	BACINO 18	AMIAT