



CITTA' DI TORINO

DIVISIONE AMBIENTE, VERDE E PROTEZIONE CIVILE AREA QUALITA' DEL TERRITORIO

ATTO N. DEL 551

Torino, 22/06/2021

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

Convocata la Giunta, presieduta dalla Vicesindaca Sonia SCHELLINO, sono presenti gli Assessori:

Antonietta DI MARTINO	Alberto UNIA
Roberto FINARDI	Alberto SACCO
Marco Alessandro GIUSTA	Sergio ROLANDO
Maria LAPIETRA	Marco PIRONTI
Francesca Paola LEON	

Assenti, per giustificati motivi, oltre la Sindaca Chiara APPENDINO, gli Assessori:
Antonino IARIA

Con l'assistenza del Vicesegretario Generale Flavio ROUX.

OGGETTO: (S.112) PROTOCOLLO D'INTESA PER LA COSTITUZIONE DI UNA CABINA DI REGIA DEL CICLO INTEGRATO DEI RIFIUTI NELL'AMBITO METROPOLITANO TORINESE TRA LA CITTA' METROPOLITANA DI TORINO, L'ASSOCIAZIONE D'AMBITO TORINESE PER IL GOVERNO DEI RIFIUTI ED I CONSORZI DI BACINO RICADENTI NEL TERRITORIO METROPOLITANO. APPROVAZIONE.

Premesso che:

- la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse, disciplinata dal D.Lgs 152/06 e s.m.i.;
- il D.Lgs. 152/06 è stato recentemente modificato dal D.Lgs. 116/20 - Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio;

- l'art. 177 del D.Lgs. 152/06 sancisce l'importanza della previsione di misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia e l'efficienza che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione Europea. Per conseguire tale finalità e gli obiettivi previsti, lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali esercitano i poteri e le funzioni di rispettiva competenza in materia di gestione dei rifiuti in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta del D.Lgs. 152/06 e s.m.i., adottando ogni opportuna azione ed avvalendosi, ove opportuno, mediante accordi, contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali, di soggetti pubblici o privati;
- l'art. 178 del D.Lgs. 152/06 precisa che *“1. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto del principio di concorrenza nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.”*;
- per conseguire gli obiettivi previsti dal D.Lgs. 152/06 le pubbliche amministrazioni possono promuovere accordi e protocolli d'intesa, avvalendosi di soggetti pubblici o privati;

Rilevato che:

- l'articolo 197 del D.Lgs. 152/06 attribuisce alle Province/Città Metropolitane *“in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale”*;
- ai sensi dell'art. 1, c. 16 della Legge 7 aprile 2014 n. 56, la Città Metropolitana di Torino è subentrata alla Provincia di Torino ed è succeduta ad essa in tutti i rapporti attivi e passivi a partire dal 1 gennaio 2015;
- la L. 56/2014, c. 44, precisa che alle **città Metropolitane** sono attribuite, fra l'altro, le funzioni di:
 - a. adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale 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, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
 - b. pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
 - c. strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano.
- lo Statuto della Città Metropolitana di Torino (Art. 9, cc. 1 e 2), così come approvato dal

Consiglio metropolitano in data 1 aprile 2015, prevede, ai sensi del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 s.m.i., che *“La Città metropolitana può costituire ambito territoriale ottimale per il governo del ciclo integrato dell'acqua e dei rifiuti. La gestione dei servizi pubblici può essere attivata a livello decentrato...”* e che *“Per la gestione dei rifiuti, in coerenza con la normativa regionale e nazionale, la Città Metropolitana può altresì essere articolata in sub-ambiti che operano, con autonomia gestionale, per i servizi di raccolta, trasporto e riciclo/recupero di materia; la Città Metropolitana opera per la riduzione all'origine dei rifiuti prodotti, nonché per il recupero, riutilizzo o riuso dei rifiuti prodotti, privilegiando le tecnologie che limitino le emissioni di gas serra, in particolare il CO2 ed esercita tale funzione in coerenza con la programmazione.”*;

- alla **Città Metropolitana di Torino**, ai sensi dell'art. 24 della L.R. 1/2018, compete inoltre:
 - il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni agli obblighi definiti dalla normativa di settore;
 - lo svolgimento di tutte le funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti.
- l'**Associazione d'Ambito torinese per il governo dei rifiuti (ATO-R)**, che si è costituita in data 5 ottobre 2005, svolge, nell'ambito territoriale ottimale della provincia di Torino, l'attività di governo e coordinamento degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati;
- i **Consorzi di Bacino** svolgono, nel bacino o sub-bacino di riferimento, le funzioni di governo e coordinamento dell'organizzazione dei servizi di bacino (raccolta, trasporto, spazzamento stradale, conferimenti separati, realizzazione delle strutture al servizio della raccolta differenziata, conferimento agli impianti tecnologici ed alle discariche), per assicurare la gestione unitaria dei rifiuti urbani nelle fasi di raccolta e avvio al recupero;
- la L.R. n. 1/2018 *“Norme in materia di gestione dei rifiuti e servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani”*, ha previsto la riorganizzazione, ad oggi non ancora completata, dei Consorzi di bacino per la gestione dei rifiuti urbani in Consorzi di area vasta e delle Associazioni d'Ambito in Conferenza d'Ambito regionale. La L.R. n. 1/2018, come modificata dalla L.R. 4/2021, definisce l'architettura dell'organizzazione che prevede la costituzione di una **Conferenza di Ambito** di livello regionale (soggetto dotato personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia funzionale, organizzativa, patrimoniale, finanziaria, contabile e tecnica per le attività connesse alle proprie funzioni) composta dai Consorzi di Area Vasta, dalla Città di Torino, dalla Città Metropolitana di Torino e dalle altre province piemontesi, che esercita fra le altre, le seguenti funzioni (art. 10 L.R. 1/18):
 - approva il piano d'ambito regionale che, in coerenza con gli obiettivi, le azioni ed i criteri stabiliti dal piano regionale, è finalizzato a programmare l'avvio a trattamento dei **rifiuti indifferenziati**, del **rifiuto organico** e del **rifiuto ingombrante**, ad individuare e a realizzare, laddove mancanti o carenti, gli impianti a tecnologia complessa a servizio del sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani in ragione delle esigenze di riciclaggio, recupero e smaltimento, sentiti i sub-ambiti di area vasta;
 - approva il conseguente piano finanziario, determina i costi del segmento di servizio di competenza e fornisce ai consorzi di area vasta i relativi dati per la predisposizione dei piani finanziari da proporre ai comuni;
 - definisce il modello organizzativo e individua le forme di gestione del segmento di servizio di competenza;
 - fornisce indicazioni o linee guida per l'espletamento della funzione di controllo da parte dei

- consorzi di area vasta che detengono partecipazioni in società in house;
- fornisce ai consorzi di area vasta indicazioni uniformi per la gestione delle raccolte in coerenza con le caratteristiche dell'impiantistica individuata;
- svolge la funzione di EGATO, come previsto dall'ARERA;
- persegue il mantenimento delle esperienze virtuose del territorio e, nella verifica della sostenibilità economica del parco impiantistico presente o atteso, valuta con particolare attenzione tali esperienze anche in funzione del principio di prossimità e delle garanzie che le stesse sono in grado di fornire in situazioni emergenziali.

Ai **ConSORZI di Area Vasta** sono invece attribuite le seguenti funzioni (art. 9 *L.R.* 1/18):

- approvano il piano d'ambito di area vasta che, in coerenza con le indicazioni e i criteri stabiliti dal piano regionale di gestione dei rifiuti e dal piano d'ambito regionale, è finalizzato a programmare l'acquisizione delle attività e delle dotazioni necessarie all'erogazione dei segmenti di servizio di competenza;
- forniscono il contributo di propria competenza alla conferenza d'ambito, quale ente territorialmente competente come previsto dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), nella procedura di validazione del piano economico finanziario, sulla base di criteri e modalità definite con deliberazione della Giunta regionale;
- determinano il modello tariffario che consente il raggiungimento degli obiettivi della *L.R.* 1/18 e del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani;
- definiscono il modello organizzativo sul territorio e individuano le forme di affidamento della gestione dei segmenti di servizio di competenza (prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti, raccolta differenziata di tutte le frazioni di rifiuto urbano, trasporto e avvio a corretto trattamento delle raccolte differenziate – escluso il rifiuto organico e il rifiuto ingombrante – raccolta e trasporto del rifiuto “non recuperabile”, strutture a servizio della raccolta differenziata);
- procedono all'affidamento dei segmenti di servizio di loro competenza, conseguente all'individuazione della loro modalità di produzione;
- procedono al controllo operativo, tecnico e gestionale sull'erogazione dei segmenti di servizio di loro competenza;
- definiscono criteri omogenei per la stesura dei regolamenti comunali di disciplina della raccolta e del trasporto dei rifiuti urbani e assimilati agli urbani e dei regolamenti relativi alla gestione operativa dei centri di raccolta.
- nel territorio metropolitano, a seguito delle modifiche introdotte dalla *L.R.* 4/21, sono previsti otto Consorzi di Area Vasta (Allegato A-bis della *L.R.* n.1/2018), coincidenti con i Consorzi di Bacino costituiti ai sensi della *L.R.* 24/02 (abrogata);
- nell'ambito della disciplina transitoria per la riorganizzazione della *governance* del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, dettata dall'art. 33 della stessa legge regionale e dall'art. 3 della *L.R.* n. 7/2012, è previsto che, nelle more della costituzione dei nuovi enti, quelli esistenti continuino ad esercitare la loro attività, senza soluzione di continuità. L'art. 8 bis della *L.R.* 1/18 (come modificata dalla *L.R.* 4/21) prevede inoltre che, qualora al decorrere dei termini di cui al comma 1 la riorganizzazione dei consorzi di area vasta non risulti ancora ultimata, fatto salvo l'esercizio dell'azione sostitutiva di cui al comma 7, la convenzione istitutiva della Conferenza d'Ambito per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 10 è stipulata dai consorzi di area vasta già istituiti, dalle province, dalla Città metropolitana e dalla Città di Torino.

Rilevato inoltre che:

- il vigente PPGR, la cui validità temporale era indicata al 2011, definiva, in un contesto normativo differente, obiettivi e specifiche politiche relativi alla produzione dei rifiuti, alle raccolte separate, al fabbisogno impiantistico per il trattamento della frazione organica e della frazione non recuperabile e determinazioni relative alla *governance* e al sistema tariffario;
- il Documento Unico di Programmazione (DUP 2021-2023), approvato con DCM n. 47/2020 del 04/11/2020, precisa che fra le competenze della Città Metropolitana di Torino vi è il governo, organizzazione e programmazione di risorse idriche, qualità dell'aria e servizi pubblici locali (nei quali è ricompreso il servizio di gestione dei rifiuti). Nello stesso documento si precisa che la CM-TO è inoltre chiamata a supportare il cambiamento culturale e di competenze delle nuove generazioni verso la sostenibilità e i principi della *green economy* e della *circular economy* anche attraverso la pianificazione strategica e le azioni di informazione ed educazione alla sostenibilità. Le indicazioni strategiche definite a livello mondiale e nazionale sono state confermate dalla Carta di Bologna per l'Ambiente, sottoscritta anche dalla Città Metropolitana di Torino nel 2017 e che fra gli altri impegni prevede al punto 2, Economia circolare mediante incremento del riciclo dei rifiuti al 70% entro il 2030 con incremento della raccolta differenziata al 70% nel 2025 ed 80% nel 2030. In tale documento, preso atto della mancanza di uno strumento di programmazione del ciclo integrato dei rifiuti, non manca di sottolineare che pur con i buoni risultati già raggiunti, permangono sul territorio ancora criticità che necessitano di intervento.

Considerato che:

- con l'approvazione della *L.R.* 1/18 e della recente *L.R.* 4/21, il quadro normativo regionale ha in parte ridisegnato anche le competenze della Città Metropolitana, non rendendo più necessario il Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti - PPGR - in quanto tale. Nel territorio metropolitano, la frammentazione determinata dalla presenza di numerosi Consorzi di Area Vasta (Allegato A-bis della *L.R.* n. 1/2018) rende necessaria una azione di coordinamento e indirizzo, volta a accompagnare il territorio verso la completa attuazione del nuovo assetto di *governance* e nell'immediato coordinare gli interventi in particolare per quei flussi di rifiuto che, in assenza di una compiuta attuazione della Legge Regionale, necessitano di una azione di programmazione attiva e coordinamento;
- nonostante i buoni risultati già raggiunti attraverso le politiche messe in campo con il vigente PPGR (aumento della raccolta differenziata, superamento dell'emergenza impiantistica in discarica nella fase transitoria), insistono sul territorio metropolitano ancora numerose criticità che necessitano di una cornice programmatica entro cui trovare soluzioni ambientalmente sostenibili, tecnicamente realizzabili ed economicamente efficienti;
- nello specifico le principali criticità che permangono sul nostro territorio risultano le seguenti:
 - il mancato raggiungimento degli obiettivi nazionali di raccolta differenziata in alcune aree del territorio metropolitano, che pur avendo attivato sistemi di raccolta differenziata domiciliare – gli unici che consentono di raggiungere elevati standard di efficacia – non riescono ancora a trarre l'obiettivo nazionale;
 - sono ancora diverse le aree del territorio metropolitano in cui la qualità della raccolta non è soddisfacente e si ricorre a costosi interventi in impianti di pre-pulizia;
 - nonostante le numerose campagne di comunicazione, anche nazionali, moltissimi cittadini fanno fatica a conferire i rifiuti nei corretti cassonetti;

- la limitata fruibilità dei centri di raccolta sia per gli orari di apertura che per alcune tipologie di rifiuto, pur di origine urbana, che non vengono accettati da tutte le piattaforme, determina situazioni di scorretto conferimento;
- gli abbandoni di rifiuti che determinano un grave impatto sull'ambiente oltre che un problema di decoro che attrae altri abbandoni;
- l'elevato livello delle tariffe del servizio di igiene urbana di alcuni territori, che ricade infine sui cittadini;
- la carente informazione ai cittadini sulle necessità impiantistiche del territorio e sui reali impatti ambientali, che a sua volta determina una scarsa accettazione da parte delle comunità locali di nuovi impianti;
- le politiche per la riduzione a monte dei rifiuti risultano poche, poco incisive e non organizzate in un quadro di pianificazione di ambito e questo ne determina una scarsa incisività.

Rilevato che:

- la realizzazione delle attività sopra indicate possa trovare attuazione attraverso la costituzione di una cabina di regia, coordinata dalla Città Metropolitana di Torino e dall'ATO-R, allargata a tutti i Consorzi di Bacino dell'ambito metropolitano e laddove opportuno, per l'operatività sul territorio anche alle aziende affidatarie dei servizi di raccolta, recupero e smaltimento che complessivamente contribuiscono alla realizzazione del ciclo integrato dei rifiuti.

Si precisa che il presente atto non ha riflessi diretti o indiretti sulla spesa o sul patrimonio dell'ente e pertanto si rinvia a successivi atti amministrativi ogni azione che dovesse eventualmente comportare simili effetti.

Tutto ciò premesso,

LA GIUNTA COMUNALE

Visto l'art. 48 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:

- favorevole sulla regolarità tecnica;
- non è richiesto il parere di regolarità contabile, in quanto il presente provvedimento non comporta riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico - finanziaria o sul patrimonio dell'Ente ;

Con voti unanimi, espressi in forma palese;

DELIBERA

per le motivazioni espresse in narrativa, che integralmente si richiamano;

1. di approvare il Protocollo d'intesa per la costituzione di una cabina di regia del ciclo integrato dei rifiuti nell'ambito metropolitano torinese, tra la Città Metropolitana di Torino, l'Associazione d'Ambito Torinese per il governo dei rifiuti ed i consorzi di bacino/consorzi di area vasta ricadenti nel territorio metropolitano (All. 1);
2. di demandare alla Sindaca o suo delegato la sottoscrizione del suddetto Protocollo d'intesa;
3. di dichiarare, attesa l'urgenza, determinata dall'esigenza di dare corso all'iniziativa il prima

possibile (onde procedere alla pianificazione delle attività della Cabina di regia, nelle more della costituzione della Conferenza d'Ambito regionale, in modo da affrontare fin da subito le principali criticità inerenti il ciclo integrato dei rifiuti a livello metropolitano e di consentire ai territori di adottare approcci condivisi ed il più possibile omogenei), in conformità del distinto voto palese ed unanime, il presente provvedimento immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, 4° comma, del Testo Unico approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Proponenti:

L'ASSESSORE
Alberto Unia

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

IL DIRIGENTE
Claudio Beltramino

LA VICESINDACA
Firmato digitalmente
Sonia Schellino

IL VICESEGRETARIO GENERALE
Firmato digitalmente
Flavio Roux

Si dichiara che sono parte integrante del presente provvedimento gli allegati riportati a seguire ¹, archiviati come file separati dal testo del provvedimento sopra riportato:

1. DEL-551-2021-All_1-Protocollo_intesa_CABINA_DI_REGIA.pdf



¹ L'impronta degli allegati rappresentata nel timbro digitale QRCode in elenco è quella dei file pre-esistenti alla firma digitale con cui è stato adottato il provvedimento