

Deliberazione della Giunta Regionale 23 aprile 2021, n. 10-3125

Legge regionale 7/2012, articolo 8. Legge regionale 44/2000, articolo 49. Indirizzi e criteri di riferimento a supporto delle valutazioni dell'Associazione di Ambito Torinese per il Governo dei Rifiuti - ATO-R sulle priorità di accesso ai rifiuti urbani ed ai rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale relativi all'impianto di recupero energetico T.R.M. S.p.A. di Torino.

A relazione dell'Assessore Marnati:

Premesso che:

in materia di rifiuti, gli articoli 196 e 199 del D.lgs. 152/2006 "Norme in materia ambientale" sanciscono, quali competenze delle regioni, la pianificazione e la programmazione;

ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 7/2012, alla Giunta regionale spetta esercitare il controllo di sistema del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani;

l'articolo 49 della legge regionale 44/2000 sancisce che sono di competenza della Regione, quali funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, anche la "regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, mediante l'adozione di procedure, di direttive, di indirizzi e criteri, anche finalizzati a garantire l'efficacia e l'omogeneità dell'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali e per l'attività di controllo";

la legge regionale 1/2018, così come modificata dalla recente l.r. 4/2021, prevede l'individuazione di un Ambito Territoriale Ottimale unico regionale, articolato in sub-ambiti di area vasta, in cui l'esercizio della governance per l'individuazione ed eventuale realizzazione degli impianti a tecnologia complessa e per l'organizzazione del relativo segmento di servizio (avvio a trattamento del rifiuto indifferenziato, del rifiuto organico e del rifiuto ingombrante) avviene attraverso la costituzione di una Conferenza d'ambito regionale;

la Conferenza d'Ambito regionale, a seguito della recente modifica normativa introdotta dalla legge regionale 4/2021 all'articolo 33 comma 6 della legge regionale 1/2018 dovrà costituirsi entro il 30 settembre 2021 e potrà ragionevolmente raggiungere la piena funzionalità solo nei mesi successivi.

Preso atto che, come da documentazione agli atti della Direzione Ambiente, Energia e Territorio, l'attuale Associazione di Ambito Torinese per il Governo dei Rifiuti - ATO-R, in firma congiunta con la Città Metropolitana di Torino, con nota prot. 11480/TA1/AF del 10.02.2020, hanno segnalato che sono state avanzate diverse richieste di conferimento presso l'impianto di termovalorizzazione del Gerbido, gestito da T.R.M. S.p.A. per il trattamento di rifiuti urbani esterni al proprio territorio, ma interni al territorio regionale, chiedendo contestualmente di definire, nelle more dell'operatività dell'Ambito regionale, i criteri di priorità secondo cui tali richieste vadano considerate.

Richiamato che il D.lgs. 152/2006:

all'articolo 182-bis, individua la necessità di "realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali", nonché definisce i criteri di autosufficienza e prossimità in relazione all'impiantistica necessaria, affermando che occorre "permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti";

all'articolo 198-bis "Programma nazionale per la gestione dei rifiuti", prevede di stabilire indicazioni per "la razionalizzazione degli impianti dal punto di vista localizzativo, ambientale ed economico, sulla base del principio di prossimità, anche relativamente agli impianti di recupero, in coordinamento con quanto previsto all'articolo 195, comma 1, lettera f)";

all'articolo 199, comma 3, lettera c), prevede che i piani regionali di gestione dei rifiuti contengano valutazioni sui sistemi di raccolta e sull'impiantistica dedicata al trattamento dei rifiuti "in conformità del principio di autosufficienza e prossimità di cui agli articoli 181, 182 e 182-bis";

all'articolo 199, comma 3, lettera g), sancisce che la pianificazione regionale consideri “il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti”.

Richiamato, inoltre, l'articolo 35, comma 6 del Decreto legge 133/2014, convertito dalla legge 164/2014, riguardante le priorità di accesso agli impianti di recupero energetico, in particolare ove recita: “*Ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non sussistendo vincoli di bacino al trattamento dei rifiuti urbani in impianti di recupero energetico, nei suddetti impianti deve comunque essere assicurata priorità di accesso ai rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale fino al soddisfacimento del relativo fabbisogno e, solo per la disponibilità residua autorizzata, al trattamento di rifiuti urbani prodotti in altre regioni. Sono altresì ammessi, in via complementare, rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo nel pieno rispetto del principio di prossimità sancito dall'articolo 182-bis, comma 1, lettera b), del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 e delle norme generali che disciplinano la materia, a condizione che l'impianto sia dotato di sistema di caricamento dedicato (...).*”

Dato atto che:

in relazione alla disponibilità di conferimento e conseguente trattamento per il recupero energetico dei propri rifiuti urbani, sono da considerare sia il criterio di prossimità sia l'esigenza di definire priorità di accesso;

nel territorio piemontese insiste un unico impianto di recupero energetico dedicato al trattamento dei rifiuti urbani nonché dei rifiuti speciali derivanti esclusivamente dal trattamento dei rifiuti urbani, che per le proprie caratteristiche dimensionali (massimo carico termico consentito) non risulta sufficiente al trattamento dell'intera quantità di tali rifiuti prodotti all'interno del territorio regionale;

una quota parte dei rifiuti urbani prodotti in Piemonte, a seguito del trattamento degli stessi all'interno del territorio regionale, viene inviata ad impianti di combustione situati al di fuori del territorio regionale, alleggerendo pertanto il divario impiantistico tra domanda interna di combustione dei rifiuti urbani e da essi derivanti ed offerta interna, che come già evidenziato risulta ancora insufficiente ad evitare il ricorso alla collocazione in discarica, obiettivo peraltro fatto proprio sia a livello comunitario che nazionale e regionale.

Richiamato, altresì, che:

la Sentenza del 16 luglio 2015 della Corte di Giustizia Europea, nel ricorso della Commissione europea contro la Repubblica italiana (C-653/13) evidenzia, tra l'altro, che “*Per quanto riguarda il principio di autosufficienza, la Commissione fa valere che i tentativi della Repubblica italiana di spostare la discussione dal livello regionale a quello nazionale sono inutili, in quanto tale questione è già stata chiarita nella sentenza Commissione/Italia (C-297/08, punti da 61 a 69), secondo la quale, tenuto conto della scelta della Repubblica italiana di procedere ad una gestione dei rifiuti a livello regionale, le regioni devono dotarsi, in una misura e per un periodo significativi, di infrastrutture sufficienti per soddisfare le proprie esigenze in termini di smaltimento dei rifiuti. Se ciascuna regione facesse affidamento sulla cooperazione delle altre regioni e su quella dell'insieme del sistema nazionale di smaltimento dei rifiuti, il rischio di crisi di tale sistema aumenterebbe*”;

con il termine “smaltimento” la Corte Europea contempla, come chiarito all'interno della Sentenza stessa, le operazioni sui rifiuti urbani inerenti almeno a quelle individuate nello smaltimento dei rifiuti (comprensivo del trattamento preliminare a ciò finalizzato), nel loro incenerimento o recupero di energia, ed infine nella gestione a fini di recupero della frazione organica;

le singole Regioni devono far valere il principio di autosufficienza non soltanto riguardo alle operazioni di smaltimento di cui all'Allegato B di cui al Titolo I, parte IV, D.Lgs. 152/2006, ma anche per quelle di cui al successivo Allegato C relativo alle operazioni di recupero, in particolare quelle operazioni direttamente riferibili a recupero di energia ed a recupero delle sostanze

organiche, rispettivamente individuate con le operazioni R1 ed R3, eventualmente abbinate ad operazioni R13 o altre, per quanto ad esse preliminari;

a seguito del recepimento nazionale della direttiva (UE) 2018/850 sulle discariche, il nuovo comma 4-ter dell'articolo 5 del D.lgs. 36/2003 sulle discariche di rifiuti prevede che entro il 2035 la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica deve essere ridotta al 10% o inferiore dei rifiuti urbani prodotti, prevedendo che “Le Regioni conformano la propria pianificazione (...) al fine di garantire il raggiungimento di tale obiettivo”;

al successivo articolo 5-bis “Regole per calcolare il conseguimento degli obiettivi” viene chiarito che oltre ai rifiuti urbani in senso stretto vanno considerati, per il computo del 10% massimo di rifiuti urbani conferibili in discarica, anche i “rifiuti derivanti dalle operazioni di trattamento preliminari al riciclaggio o al recupero di altro tipo dei rifiuti urbani, come la selezione, la cernita o il trattamento meccanico biologico, che sono successivamente collocati in discarica”, chiarendo quindi che anche tali rifiuti sono da gestire a livello pianificatorio e metodologico al pari dei rifiuti urbani, nonostante in uscita dagli impianti di trattamento preliminari al riciclaggio o al recupero di altro tipo dei rifiuti urbani vengano classificati con codici EER del capitolo 19;

la direttiva (UE) 2018/851 relativa ai rifiuti (di modifica della dir. 2008/98/CE) al considerando 10, in maniera esplicita riguardo ai rifiuti di cui al capitolo 19 – derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani - afferma che: *“Occorre intendere i rifiuti urbani come corrispondenti ai tipi di rifiuti figuranti nel capitolo 15 01 e nel capitolo 20, a eccezione dei codici 20 02 02, 20 03 04 e 20 03 06, dell'elenco dei rifiuti stabilito dalla decisione 2014/955/UE della Commissione nella versione in vigore il 4 luglio 2018. I rifiuti che rientrano in altri capitoli di tale elenco non dovrebbero essere ritenuti rifiuti urbani, tranne nei casi in cui i rifiuti urbani siano sottoposti a trattamento e siano contrassegnati con i codici di cui al capitolo 19 dell'elenco”*;

il Decreto legislativo 116/2020, quale recepimento nazionale della direttiva (UE) 2018/851 di modifica della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, ha provveduto ad apportare sostanziali modifiche al Decreto legislativo 152/2006, tra le quali, in particolare, si segnala l'articolo 181, opportunamente integrato allo scopo di dar luogo agli obblighi stabiliti nella suddetta direttiva relativamente al raggiungimento degli obiettivi riguardanti la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani a valere dal 2020 (minimo 50 % in peso, limite contenuto al comma 4 lettera a), fino al 2035 (minimo 65 % in peso, limite contenuto al comma 4 lettera e), comprendendo tale comma anche la previsione di scaglioni intermedi entro le annualità 2025 e 2030, rispettivamente comma 4 lettera c) e comma 4 lettera d).

Dato atto che:

a livello operativo, a fronte dei sostanziali aumenti di raccolte differenziate finalizzate a raggiungere i sempre più elevati obiettivi di riciclaggio imposti per i prossimi anni, si andrà incontro all'aumento delle capacità impiantistiche dedicate ai vari flussi di rifiuti differenziati alla fonte, flussi che nei prossimi anni aumenteranno considerevolmente sia in termini numerici che quantitativi e sui quali occorreranno approfondimenti da condurre nella programmazione nazionale e regionale di medio-lungo periodo che dovranno essere gestiti in primo luogo assecondando obbligatoriamente la gerarchia sui rifiuti;

tali rifiuti non più recuperabili in termini di recupero di materia, trovano sbocco privilegiato nel recupero energetico in quanto la soluzione dello smaltimento (che nella sostanza avviene mediante conferimento in discarica) è da considerare, secondo i dettami univoci delle disposizioni europee e nazionali relative alla gerarchia sui rifiuti, operazione residuale della gestione dei rifiuti (art. 179 c. 1 del D.lgs. 152/2006), previa verifica “della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero” (art. 182 c. 1 del D.lgs. 152/2006);

come per la anzidetta direttiva discariche, anche per la direttiva rifiuti vengono esplicitati i tipi di rifiuti da conteggiare puntualmente, allo scopo di verificare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti;

le modalità di conteggio per valutare il raggiungimento degli obiettivi riguardanti la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio (cosiddetto tasso di riciclaggio) dei rifiuti urbani sono contenute

all'articolo 205-bis del D.lgs. 152/2006, similmente a quanto previsto nel conteggio dei rifiuti urbani avviati in discarica di cui al D.lgs. 36/2003, alcuni rifiuti siano da conteggiarsi come urbani nonostante derivino dal trattamento effettuato sui rifiuti urbani, e in questo caso da operazioni di incenerimento, in particolare i rifiuti metallici di cui al comma 4 lettera c) che andrebbero classificati con codici EER del capitolo 19 dell'elenco;

la conseguenza di queste scelte nel conteggio dei rifiuti urbani - sia nella direttiva (UE) 2018/850 sulle discariche confluita nella recente modifica del D.lgs. 36/2003 ai fini della riduzione dello smaltimento, sia nella direttiva (UE) 2018/851 di modifica della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e confluita nel D.lgs. 152/2006 ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio - fanno sì che le Regioni debbano operare per il raggiungimento degli obiettivi indicati da tali disposizioni nazionali tenendo in considerazione, e pertanto pianificando, insieme ai rifiuti urbani in senso stretto anche alcuni rifiuti classificati con codici EER del capitolo 19, qualora individuati in tali disposizioni.

Dato atto che, come da risultanze istruttorie della Direzione Ambiente, Energia e Territorio: la pianificazione indicata dalla Sentenza del 16 luglio 2015 della Corte Europea sopra richiamata coinvolge l'autosufficienza di almeno tre filiere di trattamento dei rifiuti tra le quali occorre evidenziare l'operazione di recupero energetico denominata R1, operazione che allo stato attuale sul territorio regionale viene svolta presso un unico impianto, individuato in T.R.M. S.p.A. (Trattamento Rifiuti Metropolitani S.p.A.), ubicato nel Comune di Torino, autorizzato all'incenerimento di rifiuti urbani, impianto la cui capacità di trattamento non è ad oggi adeguata a garantire l'autosufficienza regionale rispetto a questo tipo di attività né lo sarà neanche nei prossimi anni coinvolti dal raggiungimento degli obiettivi sopra indicati;

allo scopo di ottemperare alle disposizioni legislative e in coerenza con le pronunce giurisprudenziali sopra evidenziate, tale impianto dovrà prioritariamente essere a servizio del territorio regionale non soltanto relativamente al conferimento di rifiuti urbani in senso stretto, ovvero individuati ai sensi del comma b-ter "rifiuti urbani" dell'articolo 183 del D.lgs. 152/2006, ma anche nei confronti di quei rifiuti contemplati al capitolo 19 e derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani, dalle operazioni di trattamento preliminari al riciclaggio o al recupero di altro tipo dei rifiuti urbani, come la selezione, la cernita o il trattamento meccanico biologico;

tale impianto è nato a servizio dei Comuni della Città Metropolitana di Torino, in particolare dei Comuni ricadenti nel territorio dell'Associazione d'Ambito Territoriale del torinese, denominata Associazione d'Ambito Torinese per il Governo dei Rifiuti, denominato ATO-R, con sede in Torino; a seguito di un confronto in fase redazionale con l'attuale Associazione di Ambito Torinese per il Governo dei Rifiuti - ATO-R e con la Città Metropolitana di Torino si è addivenuti a definire, in un documento tecnico, indirizzi e criteri di riferimento utili a definire le priorità di accesso all'impianto di termovalorizzazione T.R.M. S.p.A. (Trattamento Rifiuti Metropolitani S.p.A.), ubicato nel Comune di Torino.

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante norme in materia ambientale;

vista la legge regionale 24 maggio 2012, n. 7 in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani;

vista la legge regionale 10 gennaio 2018, n. 1 in materia di gestione dei rifiuti;

visto l'articolo 49 della legge regionale 26 aprile 2000, n. 44, relativo alle competenze regionali in materia di gestione dei rifiuti;

vista la legge regionale n. 23/2008, relativa alla disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale;

visto il Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani e dei fanghi di depurazione, approvato con D.C.R. 19.4.2016 n. 140-14161;

visto il Piano Regionale di gestione dei rifiuti speciali, approvato con D.C.R. 16.1.2018 n. 253-2215;

attestata l'assenza degli effetti diretti ed indiretti, del presente provvedimento, sulla situazione economico-finanziaria e sul patrimonio regionale, ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n. 1-4046 del 17 ottobre 2016;

attestata la regolarità amministrativa del presente atto ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n. 1-4046 del 17 ottobre 2016.

Tutto ciò premesso;

la Giunta regionale, unanime,

delibera

- nell'ambito dell'articolo 49, comma 1, lettera b) della legge regionale 44/2000 e dell'articolo 8 della legge regionale 7/2012, e nelle more del primo piano d'ambito regionale di cui all'art. 10 comma 5 lettera a) della legge regionale 1/2018, di approvare, quali indirizzi e criteri di riferimento a supporto delle valutazioni dell'attuale Associazione di Ambito Torinese per il Governo dei Rifiuti - ATO-R affinché nel piano annuale d'ambito possa definire le priorità di accesso all'impianto di termovalorizzazione T.R.M. S.p.A. (Trattamento Rifiuti Metropolitan S.p.A.), ubicato nel Comune di Torino, l'Allegato A alla presente deliberazione, per farne parte integrate e sostanziale;
- di dare atto che per l'attuazione del suddetto Allegato A l'Associazione di Ambito Torinese per il Governo dei Rifiuti - ATO-R definirà, previo confronto con il gestore T.R.M. S.p.A., le modalità operative e le tempistiche di applicazione dei criteri ivi contenuti, tenuto conto che le disposizioni del piano annuale d'ambito di ATO-R, che saranno assunte per l'attuazione del suddetto Allegato A, cesseranno di efficacia con l'adozione del primo piano d'ambito regionale di cui all'art. 10 comma 5, lettera a), della legge regionale 1/2018;
- di dare atto che il presente provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Avverso il presente provvedimento è possibile proporre ricorso giurisdizionale al T.A.R., entro 60 giorni o, alternativamente, ricorso amministrativo straordinario al Presidente della Repubblica, entro 120 giorni dalla notifica, comunicazione o pubblicazione dello stesso.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul B.U. della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 5 della legge regionale 22/2010 e nella sezione "Amministrazione trasparente" ai sensi dell'articolo 40 D.lgs. 33/2013.

(omissis)

Allegato

Legge regionale 7/2012, articolo 8. Legge regionale 44/2000, articolo 49.

Indicazioni e criteri di riferimento a supporto delle valutazioni dell'Associazione di Ambito Torinese per il Governo dei Rifiuti - ATOR sulle priorità di accesso ai rifiuti urbani ed ai rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale relativi all'impianto di recupero energetico T.R.M. S.p.A. di Torino

PRINCIPIO GENERALE DELLA PRIORITÀ DI ACCESSO

L'impianto T.R.M. S.p.A. (Trattamento Rifiuti Metropolitani S.p.A.), ubicato nel Comune di Torino - autorizzato all'operazione di recupero energetico dei rifiuti denominata R1 di cui all'allegato C al Titolo 1 della parte IV del D. Lgs. 152/2006 - dovrà prioritariamente essere a servizio del territorio regionale non soltanto relativamente al conferimento di rifiuti urbani in senso stretto, ovvero individuati ai sensi del comma 1, lettera b-ter) "rifiuti urbani" dell'articolo 183 del D.Lgs. 152/2006, ma anche nei confronti di quei rifiuti contemplati al capitolo 19 dell'allegato D al Titolo I della parte IV del D.Lgs. 152/2006 e derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani, dalle operazioni di trattamento preliminari al riciclaggio o al recupero di altro tipo dei rifiuti urbani, come la selezione, la cernita o il trattamento meccanico biologico.

PRIORITÀ DI ACCESSO: TERRITORIO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO

Riguardo ai rifiuti urbani ed ai rifiuti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani prodotti nel territorio regionale, la priorità di accesso presso l'impianto di termovalorizzazione T.R.M. di Torino è determinata dall'Associazione di Ambito Torinese per il Governo dei Rifiuti - ATO-R, innanzitutto su base territoriale, ed è dedicata ai Comuni della Città Metropolitana di Torino.

SECONDA PRIORITA' DI ACCESSO: TERRITORIO DELLA REGIONE PIEMONTE

A fronte di motivate richieste provenienti da altri territori piemontesi a valere sulla disponibilità residua autorizzata, l'Associazione di Ambito Torinese per il Governo dei Rifiuti - ATO-R individua, nel piano annuale d'ambito, i modi e le forme idonee atte a consentire l'accesso all'impianto TRM di Torino dei suddetti rifiuti, mediante valutazioni dettate:

a) in primo luogo da un criterio di priorità ai rifiuti urbani di cui al comma 1, lettera b-ter) dell'articolo 183 del D.Lgs. 152/2006 rispetto ai rifiuti da essi derivanti, contemplati al capitolo 19 dell'elenco europeo rifiuti (EER);

b) in secondo luogo, calcolando le distanze effettive dai luoghi di produzione rispetto alla sede del suddetto impianto, in ossequio al criterio di prossimità.