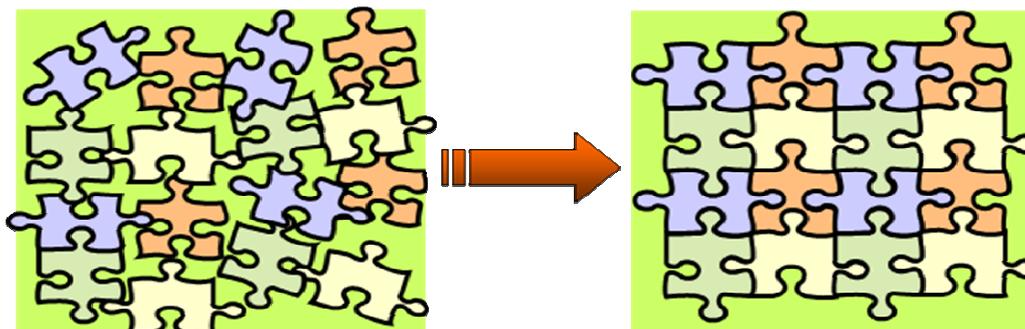


UNA RIFORMA STRUTTURALE DEL SISTEMA DI GESTIONE DEI RIFIUTI Il Modello Torino verso un sistema integrato delle aziende

Il percorso per la formazione di una struttura societaria integrata del sistema di gestione dei rifiuti nell'Ambito Territoriale Torinese



Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti Revisione e Adeguamento 2006.

“Alle aziende spettano le funzioni di gestione e dunque il perseguimento della miglior organizzazione dell’offerta dei servizi e della rapida razionalizzazione delle strutture per migliorare la qualità-economicità dei servizi stessi. È quindi auspicabile che anche nell’ambito dei gestori sia avviato un processo finalizzato a definire politiche di alleanza e di unificazione, al fine di avere dei riferimenti di bacino di maggiore dimensione operativa ed imprenditoriale”.

4 Aprile 2014

Sommario

1	PREMESSA	2
2	IL “MODELLO TORINO” DI GESTIONE DEL CICLO DEI RIFIUTI: RISULTATI E CRITICITÀ	2
3	LA VERIFICA DI FATTIBILITÀ PER LA FORMAZIONE DI UNA STRUTTURA SOCIETARIA INTEGRATA DEL SISTEMA DI GESTIONE DEI RIFIUTI NELL’AMBITO TERRITORIALE TORINESE .	4
3.1	PERCHÉ È NECESSARIO INTEGRARSI : ANALISI E CRITICITÀ DELL’ ATTUALE SISTEMA.....	5
3.1.1	Produzione di rifiuti, raccolta differenziata e fabbisogno di smaltimento.....	5
3.1.2	Costi di gestione dei rifiuti urbani e ricavi dalla raccolta differenziata.....	5
3.1.3	La gestione post-operativa delle discariche	7
3.1.4	Il sistema di gestione del rifiuto organico.....	7
3.1.5	I risultati dell’attività di diagnosi	7
3.2	COME ATTUARE IL PERCORSO DI INTEGRAZIONE DEI TERRITORI E DELLE AZIENDE.....	8
3.2.1	Modello di integrazione funzionale di tipo plurale.....	9
3.2.2	Modello di integrazione societaria di aziende	10
3.3	LA MISSIONE ED IL “PERIMETRO” DELLA SOCIETÀ INTEGRATA	10
3.4	ANALISI DEGLI SCENARI DI AGGREGAZIONE.....	12
3.4.1	Step 1 “Aggregazione delle società pubbliche”	12
3.4.2	Step 2 “Accordi societari tra società miste”.	14

1 PREMESSA

I comuni italiani si trovano, nella gestione dei rifiuti, in condizioni di grande difficoltà: da un lato la ormai cronica mancanza di risorse rende sempre più difficile garantire livelli adeguati di servizio per cittadini a costi accettabili, dall'altro le norme di indirizzo dell'Unione Europea e nazionali, anche nel settore della raccolta differenziata, indicano la necessità di raggiungere obiettivi minimi non solo di raccolta differenziata (il **65%** doveva essere raggiunto al 2012, mentre siamo a livello nazionale sotto al **40%**) ma di intercettazione e riciclo di materia dai rifiuti. Questi servizi hanno evidentemente dei costi che, se non compensati da adeguati corrispettivi di "recupero di materia", rischiano di ricadere unicamente nelle bollette di famiglie e imprese.

Ricomporre un ciclo dei rifiuti che appare spesso sul territorio più disintegrato che integrato, è oggi un imperativo che richiede **un sistema di governo ed un sistema delle aziende adeguato**, che deve avere una **corretta dimensione di scala** ed essere **caratterizzato da un'alta innovazione tecnologica e di processo**, superando l'attuale binomio raccolta – smaltimento.

Il futuro della gestione del ciclo integrato dei rifiuti e la sua sostenibilità ambientale ed economica è oggi in gran parte legato all'efficacia del recupero di materia; trasferire tonnellate di materia dal rifiuto indifferenziato al rifiuto differenziato significa trasformare un costo in un ricavo. Se questo viene fatto in modo efficace ed efficiente, con **una adeguata valorizzazione, su standard europei, della materia recuperata dalla raccolta differenziata degli imballaggi** viene a realizzarsi un vantaggio economico che può contribuire a ridurre i costi del servizio ai comuni ed ai cittadini.

Il territorio torinese rappresenta un importante laboratorio per un processo di ripensamento del sistema industriale del ciclo dei rifiuti: proveremo in questo intervento a dare conto del percorso in atto, da dove partiamo e quale strada si sta seguendo.

2 IL "MODELLO TORINO" DI GESTIONE DEL CICLO DEI RIFIUTI: RISULTATI E CRITICITÀ

Il "**Modello Torino**" di gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani ha consentito ad una grande Provincia Metropolitana (2,3 milioni di abitanti), in una situazione di pre-emergenza nel 2002-2004, di uscire dalla crisi, **raggiungendo in meno di dieci anni le migliori performance ambientali nazionali e, allo stesso tempo di programmare e realizzare (caso quasi unico in Italia) come impiantistica di smaltimento, il termovalorizzatore più moderno d'Italia (Gerbido).**

Dal 2004 al 2013 l'azione comune di governo dell'Associazione d'Ambito Torinese (ATO-R) (programmazione, affidamento degli impianti transitori e definitivi, governo dei flussi e definizione delle Tariffe) e dei Consorzi di Bacino (raccolta differenziata e sua valorizzazione), coordinata con il grande lavoro condotto dalla Provincia di Torino (programmazione provinciale, autorizzazioni e politiche di sostegno alla raccolta differenziata) ha prodotto, in applicazione della legge regionale 24/02, un governo efficace che ha conseguito risultati eccezionali, unici nel panorama nazionale, che è utile riassumere per evitarne l'oblio o, come spesso succede, la negazione.

Questa convergenza ha consentito in pochi anni di stabilizzare il sistema e realizzare cose tutt'altro che scontate, soprattutto nel panorama italiano:

- una pianificazione di sistema attenta ed efficace attraverso il Programma Provinciale di Gestione Rifiuti (PPGR) approvato dal Consiglio Provinciale nel 2005 e aggiornato nel 2006;
- una programmazione puntuale e concreta che, attraverso il Piano d'Ambito (PdA), approvato da ATO-R nel 2008 e i suoi successivi numerosi aggiornamenti (almeno annuali), ha permesso di evitare l'emergenza per lo smaltimento dei rifiuti, ampliando e gestendo in modo integrato il sistema delle discariche;
- la progettazione e realizzazione del nuovo termovalorizzatore in concessione ad una società a partecipazione pubblica (TRM);
- la costruzione di una governance forte attraverso azioni tecnico- amministrative concrete, il confronto continuo, il consenso e la condivisione dei diversi e frammentati attori del sistema di gestione dei rifiuti: Provincia, Consorzi, Comuni e ATOR.

Il Modello Torino nasce da questi presupposti ed è un mix di pragmatismo e di concretezza per uscire dalla declinazione ideologica che ha contrapposto e contrappone due logiche finora presentate come alternative:

- la **raccolta differenziata domiciliare senza impianti**, alla ricerca dell'improbabile rifiuti zero; dove è stata assunto questo obiettivo, più "politico" che "sostanziale", i rifiuti indifferenziati continuano ad essere prodotti ed, ipocritamente, si esportano poi all'estero;
- la **soluzione tecnologica al problema dei rifiuti con lo sviluppo dell'impiantistica di trattamento e smaltimento**, per una gestione unicamente industriale del problema.

L'esperienza dell' Ambito Torinese ha dimostrato che si può conciliare, con buon senso e in modo pragmatico, entrambi gli approcci: gli elevati (ma oggi ancora insufficienti) livelli di raccolta differenziata e di recupero di materia ottenuti principalmente attraverso sistemi di raccolta domiciliare e un sistema impiantistico ben strutturato, che consente lo smaltimento della quota parte di rifiuti non recuperata, dimostrano che la sfida risulta in gran parte vinta e che il Modello Torino ha finora funzionato e continua a funzionare.

Oggi i profondi mutamenti economico-sociali (crisi economico- finanziaria ed effetti sul sistema sociale ed economico e sul sistema degli enti locali), e gli effetti prodotti sul sistema istituzionale e normativo (la soppressione degli ATO, la riforma degli enti locali, la Legge Regionale 7/2012) stanno mettendo in crisi il **modello di governo** e di **gestione (aziende pubbliche)** del ciclo integrato dei rifiuti; è per questo **necessario un percorso di riforma, attualizzazione e riorganizzazione**.

In questi ultimi quattro anni **il combinato disposto della legislazione soppressiva nazionale e l'incapacità della Regione di proporre soluzioni legislative adeguate**, ha sfasciato e delegittimato il sistema di governo, che faticosamente aveva trovato un suo assetto, e che aveva prodotto i risultati prima descritti. Il sistema ATOR – Consorzi funziona in prorogatio, con organi delegittimati, oramai onorifici, ma con piena responsabilità civile e penale nei rapporti con i gestori, con impegni che assumono un valore economico di centinaia di milioni di Euro (tariffe, affidamenti di servizi, appalti) e che, in molti casi (terovalorizzatore del Gerbido in primis), costituiscono la garanzia per il sistema bancario.

La legge regionale Piemontese, la L.R.7/2012 del 24 maggio 2012, che avrebbe dovuto riorganizzare il livello di governo nasce già vecchia ed inapplicabile e non tiene conto dell'evoluzione normativa intervenuta a livello nazionale in merito al nuovo sistema di governance dei servizi pubblici locali introdotto dall'art. 3-bis del D.L. 138/2011 (come recentemente modificato in merito alla disciplina nazionale del sistema di gestione dei rifiuti), e della rivoluzione prodotta nel sistema degli enti locali dal D.D.L. Delrio su città metropolitana e province.

È perciò necessario mettere mano con urgenza alla normativa, regionale, adeguandola alla mutata realtà e riformando le attuali distorsioni.

Intanto anche **il sistema delle aziende pubbliche è entrato in piena crisi**: una azienda pubblica (ASA) è fallita ed un gran numero di aziende, piccole e frammentate svolge con crescente difficoltà servizi delicati ed essenziali, pagati sempre più in ritardo dai clienti (che sono spesso gli stessi Comuni proprietari) e sono per questo strangolate da banche e interessi passivi, sovrastate dall'ordinario, sottocapitalizzate, incapaci di investimenti e di strategie a lungo termine.

Costruire un sistema industriale competitivo (con la necessaria dimensione di scala) obbliga a mettersi insieme ed affrontare nodi essenziali quali la produttività e l'efficienza.

Alla crisi delle aziende pubbliche si può e deve rispondere perseguendo un percorso di integrazione e di costruzione di un nuovo soggetto industriale, garantendo un efficace controllo pubblico.

La responsabilità oggettiva (ASA insegna) è degli Enti Locali, proprietari a pieno titolo delle aziende, a maggior ragione dopo la recente sentenza della corte costituzionale del 17 luglio 2012. **È irresponsabile pensare che le Istituzioni e la Politica possano chiamarsi fuori, ignorare la crisi del sistema delle proprie aziende pubbliche, limitando il proprio ruolo ad una governance astratta; il rischio è che tra non molto tempo non ci sia più nulla da governare e**

che l'esperienza delle aziende pubbliche della Provincia di Torino finisca in "liquidazione", venduta al miglior offerente.

Il Sistema di Governo dei Rifiuti (Torino, i Comuni, i consorzi e ATOR) ha per questo lavorato nella seconda metà del 2013 per definire un percorso di **rifondazione, aggregazione e rilancio del sistema delle aziende di Igiene Urbana** che rappresenta ancora oggi un enorme valore, non solo economico; il sistema dei rifiuti vale complessivamente nel territorio della Provincia di Torino quasi 700 milioni di Euro l'anno, dà lavoro, direttamente ed indirettamente, a circa 10.000 dipendenti, rappresenta ancora oggi saperi e conoscenze, professionalità ed eccellenze che è irresponsabile ignorare o abbandonare.

3 LA VERIFICA DI FATTIBILITÀ PER LA FORMAZIONE DI UNA STRUTTURA SOCIETARIA INTEGRATA DEL SISTEMA DI GESTIONE DEI RIFIUTI NELL'AMBITO TERRITORIALE TORINESE

Su iniziativa del Sindaco di Torino Piero Fassino, del Presidente della Provincia di Torino Antonio Saitta e dei Sindaci dei principali comuni della cintura metropolitana torinese è stato avviato nella primavera del 2013 un percorso di studio, analisi ed approfondimento, dando mandato ad ATOR ed al suo Presidente di coordinare e sviluppare tale iniziativa.

Con la sottoscrizione unanime, a luglio 2013, del Protocollo d'Intesa "**Verifica di fattibilità per la formazione di una struttura societaria integrata del sistema di gestione dei rifiuti nell'ambito territoriale torinese: costituzione Gruppo di Lavoro**", si è avviato tra Provincia, ATO-R, Consorzi, Comuni ed aziende, un confronto strutturato e articolato sul sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani dell'ambito provinciale torinese, finalizzato a *verificare la possibilità di avviare un percorso comune di aggregazione, risanamento, riordino, consolidamento, integrazione, sviluppo ed evoluzione* delle aziende di igiene urbana di proprietà diretta o partecipate dagli enti locali.

Tale confronto è avvenuto nell'ambito di un Gruppo di Lavoro composto da Sindaci e Presidenti dei Consorzi o loro delegati, che ha approfondito, da luglio a novembre, le ragioni e la fattibilità del processo di integrazione delle società pubbliche e miste presenti nel territorio provinciale formulando in merito proposte operative attuative.

Nella prima riunione del 26 luglio è stato condiviso ed approvato il programma dei lavori e calendarizzate le riunioni di studio e valutazione.

Le successive otto riunioni del gruppo di lavoro si sono tenute tra il 6 di settembre ed il 18 di ottobre; nelle riunioni sono stati analizzati ed approfonditi i temi che caratterizzano nella Provincia di Torino il ciclo integrato dei rifiuti e le sue criticità:

- La produzione complessiva di rifiuti urbani, le quantità di raccolta differenziata per tipo di raccolta, le quantità di rifiuto urbano residuo da smaltire. La situazione attuale, l'evoluzione negli ultimi 10 anni e le prospettive per i diversi bacini/comuni.
- Quanto costa la gestione dei rifiuti urbani nella Provincia di Torino. Una valutazione dei dati ufficiali, la loro validazione, le differenze di costo tra i vari territori.
- La raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio ed il relativo recupero di materia (CONAI) cosa produce in termini di quantità, quali sono i costi "diretti ed indiretti" e i ricavi economici.
- La gestione post-operativa delle discariche di rifiuti urbani dell'ambito torinese: la situazione attuale e le prospettive di gestione e di costo.
- Il sistema di gestione del rifiuto organico nell'ambito torinese (quantità prodotte e trattate, soluzioni impiantistiche esistenti, criticità, costo economico del trattamento).

Conclusa la parte di analisi, nella riunione del 15 novembre è stata presentata e condivisa la proposta di "Attuazione del percorso di integrazione" e approvato il documento finale¹.

¹ Verifica di fattibilità per la formazione di una struttura societaria integrata del sistema di gestione dei rifiuti nell'Ambito Territoriale Torinese (http://www.atorifiutitorinese.it/images/altri/relazione_conclusiva_def.pdf)

Tale documento rappresenta una sintesi dei temi e dei dati trattati ed una proposta di percorso; esso è stato *“consegnato ai singoli enti affinché vengano effettuate dagli organi competenti per materia le valutazioni ed assunte le decisioni conseguenti. I diversi sottoscrittori potranno liberamente decidere di avviare l'eventuale processo di aggregazione nelle modalità che verranno concordate.”*

Rimandando per ogni approfondimento alla documentazione riportata sul sito di ATOR, proviamo a dare conto dei principali risultati e degli indirizzi e delle proposte contenute nel documento di lavoro.

3.1 PERCHÉ È NECESSARIO INTEGRARSI : ANALISI E CRITICITÀ DELL'ATTUALE SISTEMA

La **FASE 1 DIAGNOSI** ha consentito di costruire una fotografia dettagliata ed aggiornata al 2013 della situazione del ciclo integrato dei rifiuti nei bacini della Provincia di Torino, indagando in particolare su problemi e su criticità.

3.1.1 Produzione di rifiuti, raccolta differenziata e fabbisogno di smaltimento

Negli ultimi anni la **produzione complessiva** risulta essere in diminuzione (-6,7% nel periodo 2010-2012 a livello provinciale): siamo tornati a valori inferiori a quelli del 2000 (1.100.000 t/a) con una riduzione di 150.000 t rispetto al 2006 e di 80.000 t rispetto al 2002.

La **raccolta differenziata** negli ultimi 11 anni è raddoppiata e **nel 2009** ha raggiunto il **50%** nella Provincia di Torino; **dal 2009 ad oggi è rimasta pressoché stabile**. Nel 2012 sono state raccolte separatamente più di 520.000 tonnellate di rifiuti (nel 2000 erano meno di 200.000 t). Tuttavia **appare ancora lontano per l'Ambito l'obiettivo del 65% previsto dalla normativa**, nonostante gli eccellenti risultati raggiunti da alcuni territori (i migliori risultati, tra il 64% e il 71%, si registrano ormai stabilmente per CCS, SCS e COVAR 14).

Il **fabbisogno di smaltimento** dell'Ambito **si è ridotto di 370.000 t dal 2002 al 2012** ed è risultato **nel 2013** pari a circa **490.000 t**, cui occorre aggiungere il fabbisogno di smaltimento per i rifiuti speciali (scarti e frazioni estranee) connessi al ciclo degli urbani (circa **70.000 t**).

Secondo il tavolo di lavoro non appare pertanto necessario il secondo impianto d'incenerimento previsto dal PPGR 2006 (274.000 t) e si rende quanto mai necessaria e urgente una **revisione del Programma Provinciale**, che assuma il termovalorizzatore del Gerbido come **unico impianto di riferimento per l'intero Ambito provinciale e dunque a servizio di tutti i bacini e non solo di quelli della Zona Sud**.

Condizione necessaria affinché a regime l'impianto del Gerbido garantisca il fabbisogno di smaltimento di rifiuti urbani dell'Ambito è che, nel corso dei prossimi anni, **la produzione di RUR diminuisca di almeno 70-100.000 tonnellate**.

Occorre per questo **raggiungere il 60% di raccolta differenziata a livello di ambito**, obiettivo possibile se si verificano le seguenti condizioni:

- raggiungimento della soglia del **50% di raccolta differenziata per la Città di Torino (al 42% nel 2012)**;
- raggiungimento dell'obiettivo di legge del **65% di raccolta differenziata per gli altri territori (al 57% nel 2012)**.

3.1.2 Costi di gestione dei rifiuti urbani e ricavi dalla raccolta differenziata

Dall'analisi dei dati emerge un'accentuata eterogeneità del costo complessivo del servizio: a fronte di un valore medio per l'intera Provincia di 159,4 €/abitante residente, si registra un valore minimo di 113,3 €/abitante nel consorzio CISA e un massimo di 183,8 €/abitante per la Città di Torino, con una differenza dunque di 70 €/ab. tra i due valori estremi.

Gestione	Popolazione 2012	COSTO COMPLESSIVO* [€/ab]
ACEA (1)	149.516	128,5
ACSEL	84.788	172,0
CCS	124.059	123,1
CIDIU	257.406	131,7
CISA (2)	97.917	113,3
COVAR 14	255.733	157,1
SCS (3)	110.094	126,7
SETA (4)	205.510	171,6
TORINO	872.091	183,8
Provincia	2.157.114	159,4

* Gli importi (comprensivi di IVA e al netto dei costi di spazzamento e lavaggio strade, CSL) sono stati desunti dai Piani Finanziari TARES "Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi" anno 2013, nuovo tributo relativo alla gestione dei rifiuti urbani, previsto dall'art. 14 del D.L. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. 214/2011, e smi. In alcuni casi il Consorzio, non disponendo dei Piani approvati dai Comuni, ha fornito i dati dei PF approvati in sede di Assemblea Consortile.

(1) Per 6 dei 47 comuni di ACEA non si dispone dei PF approvati dai comuni

(2) Per 7 dei 38 comuni di CISA non si dispone dei PF approvati dai comuni

(3) Per SCS sono stati considerati esclusivamente i PF approvati dal Consorzio dato che si dispone solo di pochi PF approvati dai comuni

(4) Per 11 dei 30 comuni non si dispone dei PF approvati dai comuni. Il dato di SETA non comprende il Comune di San Mauro Torinese

Le differenze urbanistiche, economiche (turismo), territoriali e morfologiche non riescono a spiegare tali sperequazioni.

Il costo procapite di gestione della raccolta differenziata è in genere superiore al costo di gestione dei rifiuti indifferenziati (mediamente il CGIND vale 58 €/abitante e il CGD 71 €/abitante).

Rapportando invece i costi di gestione del rifiuto indifferenziato (CGIND) e della differenziata (CGD) alla tonnellata di rifiuto raccolto, si evidenzia che nei territori dove si raggiungono percentuali più elevate di raccolta differenziata, i CGD sono inferiori ai CGIND.

GESTIONE	CGIND* [€]	CGD [€]	RUR 2012 [t]	RD 2012 [t]	RD procapite [t/ab/anno]	% RD 2012	CGIND /RUR [€/t]	CGD/RD [€/t]
ACEA	7.428.761	10.106.379	29.600	34.638	232	51,8%	251	292
ACSEL	4.500.877	6.195.842	21.254	24.333	287	53,4%	212	255
CCS	3.590.149	7.131.231	14.368	33.038	266	70,7%	250	216
CIDIU	11.376.756	15.233.051	47.845	62.209	242	56,3%	238	245
CISA	4.754.495	3.880.264	18.678	21.854	223	53,0%	255	178
COVAR 14	11.171.121	17.915.871	38.819	65.904	258	63,6%	288	272
SCS	4.890.879	5.687.175	16.597	29.716	270	64,2%	295	191
SETA	13.600.327	14.254.159	38.186	44.726	221	53,1%	356	319
TORINO	64.186.000	71.583.283	261.595	191.827	220	42,2%	245	373
Provincia	125.499.364	151.987.255	486.942	508.245	232	50,3%	258	299

Questo dato testimonia che per l'intero territorio provinciale esistono margini significativi di riduzione dei costi del sistema, lavorando sulla razionalizzazione e sull'efficientamento dei modelli organizzativi delle raccolte, mettendo a fattore comune le migliori pratiche riscontrate sul territorio, e soprattutto valorizzando la materia recuperata, introitando, in modo adeguato, i corrispettivi CONAI.

Sul fronte della valorizzazione dei materiali da raccolta differenziata, si registrano, a livello di ambito, ricavi per 15,7 milioni di € (13 dal CONAI e il resto da circuiti diversi), a cui vanno sottratti 2 milioni di € di costi di selezione/stoccaggio, in gran parte dovuti alle operazioni di prepulizia della plastica.

Quindi la valorizzazione dei materiali, al netto dei costi di selezione, equivale a circa 6 €/abitante.

In conclusione il gap attuale tra il costo di gestione dei rifiuti indifferenziati e il costo della raccolta differenziata può essere colmato o ridotto:

- mettendo sotto controllo i costi del ciclo integrato, in particolare quelli relativi alla fase della raccolta e razionalizzando i modelli organizzativi (adeguata dimensione di scala, efficientamento dei modelli di raccolta porta a porta, best practices);
- aumentando la qualità della raccolta differenziata, riducendo la frazione estranea e aumentando il valore del recupero effettivo di materia attraverso un'organizzazione industriale che consenta di minimizzare il rifiuto da avviare allo smaltimento;
- attraverso una modifica strutturale dell'Accordo ANCI-CONAI che aumenti i corrispettivi riconosciuti e sia più equo e meno penalizzante per gli enti locali.

3.1.3 La gestione post-operativa delle discariche

Il costo complessivo della gestione post operativa delle discariche già chiuse ammonta a 81 ML di euro (gli accantonamenti contabili coprono 9,6 milioni di euro, pari al 12% del fabbisogno stimato). Il costo complessivo della gestione post operativa delle discariche ad oggi attive è stato stimato in 77 ML di euro (gli accantonamenti contabili coprono 24 milioni di euro, pari al 31% dei costi complessivi da sostenere indicati nei Piani Finanziari delle discariche).

Nessun gestore ha utilizzato lo strumento degli accantonamenti reali, mediante deposito delle somme su fondi destinati/vincolati.

Il valore economico complessivo delle attività di gestione post operativa delle discariche induce a ritenere ragionevolmente che ci possano essere margini significativi per il conseguimento di economie e per il miglioramento complessivo dell'efficienza.

Al fine di ottimizzare i costi di sistema della gestione post operativa delle discariche, occorre puntare su una gestione unitaria o quantomeno sinergica di questi impianti per realizzare economie di scala che possano derivare da appalti unici o global service integrati.

Potenziati economie sono inoltre conseguibili attraverso:

- azioni finalizzate alla riduzione dei costi di gestione (percolato, manutenzione verde, attuazione piano di monitoraggio);
- iniziative per ottenere ricavi con interventi sulle aree di pertinenza degli impianti (efficientamento del sistema di estrazione e recupero energetico del biogas, realizzazione di campi fotovoltaici).

3.1.4 Il sistema di gestione del rifiuto organico

L'attuale produzione di rifiuto organico (FORSU) è di circa **130-140.000 t/anno**; con il completo sviluppo della raccolta differenziata, si stima una produzione potenziale di rifiuto organico di circa 170.000 t/anno.

Sul territorio provinciale sono presenti **3 impianti** per il trattamento del rifiuto organico, per una **capacità nominale pari a 150.000 t/anno**; ad oggi è tuttavia attivo solo l'impianto di digestione anaerobica gestito dalla società ACEA AMBIENTE ubicato a Pinerolo, con una **capacità attuale di trattamento di circa 50.000 t/anno**.

Ne consegue che, circa i **due terzi del rifiuto organico raccolto** nel territorio provinciale vengono inviati ad impianti di trattamento ubicati fuori provincia.

È necessario avviare un **programma di riqualificazione e/o riconversione** degli impianti esistenti ed al momento non attivi, finalizzato all'efficientamento del ciclo di recupero del rifiuto organico raccolto in Provincia di Torino, e all'autosufficienza impiantistica dell'Ambito.

3.1.5 I risultati dell'attività di diagnosi

La dimensione territoriale dei servizi di igiene urbana dell'Ambito è estremamente rilevante e come tale appetibile al mercato. Inoltre è complessivamente un settore di crescente interesse economico e sociale (supera per le aziende pubbliche della Provincia i 3.500 dipendenti diretti, con un indotto almeno del doppio e con un fatturato superiore ai 700 milioni di €).

Per contro l'attuale modello industriale di gestione dei servizi, che ha ereditato pregi e difetti delle ex aziende municipalizzate ed è basato principalmente su un sistema gestionale pubblico (servizi affidati in house), è troppo piccolo, frammentato e sottocapitalizzato.

Tale sistema, simile e facilmente integrabile, si sta esaurendo nella mancanza di adeguati flussi finanziari dovuta anche ad un insoluto da TIA/TARSU ormai rilevante, che non si ha la forza organizzativa di recuperare da soli, in una gestione carente dal punto di vista strategico industriale dovuta ad una dimensione troppo locale, nell'inesistenza di una impiantistica adeguata, tecnologicamente avanzata ed efficiente.

Tali criticità hanno portato l'attuale sistema in molti casi:

- ad offrire all'utente un servizio poco efficiente, costoso e comunque non omogeneo tra territori analoghi a livello geografico territoriale e gestionale;
- a non valorizzare adeguatamente le realtà virtuose;
- ad una scarsa e poco competitiva gestione dell'impiantistica di selezione e trattamento (in primis organico);
- a rendere difficoltosa una raccolta dei rifiuti urbani che garantisca il recupero effettivo di materia valorizzandolo anche in termini economici;
- a rendere lento e complicato il superamento del sistema di smaltimento in discarica ed il raggiungimento di un sistema di smaltimento ambientalmente e tecnologicamente più sostenibile;
- ad effettuare una gestione in perdita della post conduzione delle discariche esaurite.

Pertanto, occorre reindirizzare il ciclo dei rifiuti, ora orientato prevalentemente allo smaltimento, al recupero di materia, sviluppando:

- una filiera di tipo industriale per gli imballaggi CONAI (migliore RD – migliore qualità - maggiore corrispettivo);
- una filiera di tipo industriale per i non imballaggi;
- una filiera di tipo industriale per l'organico;
- garantendo che lo smaltimento del RUR residuo sia effettuato utilizzando impianti tecnologicamente avanzati e finalizzati alla produzione di energia (elettrica e/o termica).

Per raggiungere tali risultati è indispensabile una gestione unitaria ed un processo industriale integrato, che garantisca posizioni di mercato forti e competitive, superando le attuali frammentazioni:

- sia "verticalmente", in quanto l'impostazione che prevede la separazione della gestione dei servizi di raccolta e trasporto dalla gestione degli impianti è diseconomica,
- sia "orizzontalmente" in quanto l'aver a riferimento i bacini consortili e non l'intero ambito non consente alle attuali aziende di praticare economie di scala né di sviluppare competitività, in vista dell'apertura al mercato.

È inoltre necessario un apporto di capitali e know how che l'attuale sistema gestionale pubblico non è ad oggi in grado di garantire.

Il "completamento" del ciclo integrato di gestione dei rifiuti (raccolta differenziata, trasporto, recupero di materia, recupero energetico e smaltimento, bollettazione e riscossione, gestione post operativa degli impianti) diventa pertanto imprescindibile, per rispondere alla vigente normativa ma anche per essere competitivi e non "morire", e necessita dell'integrazione tra gli operatori economici, già presenti ed attivi nel territorio diversamente impegnati nella filiera del servizio.

Tale coordinamento deve essere attuato ricorrendo a tutti gli strumenti, conformi alla vigente normativa, necessari ed idonei per il perseguimento di tale scopo.

3.2 COME ATTUARE IL PERCORSO DI INTEGRAZIONE DEI TERRITORI E DELLE AZIENDE

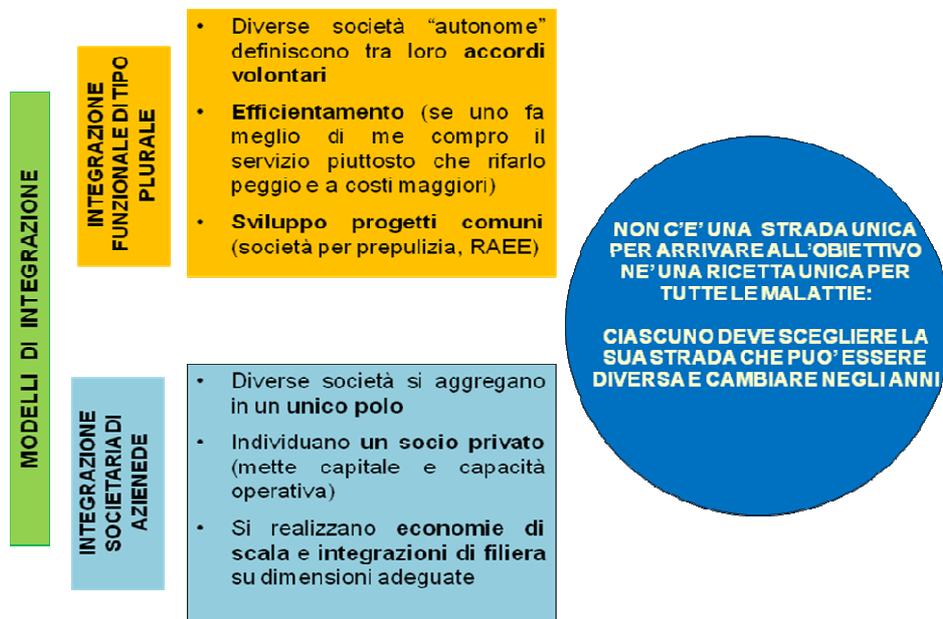
Alla Fase 1 di "diagnosi" e di "analisi dei problemi" è seguita un'attività di "individuazione delle possibili cure" (Fase 2); sono state pertanto elaborate le possibilità di efficientamento e sviluppo del sistema di gestione dei rifiuti e di valorizzazione dell'attuale sistema impiantistico.

Il rimedio ai problemi riscontrati, secondo il Gruppo di Lavoro, è un percorso di integrazione che deve garantire:

- l'integrazione funzionale delle diverse società e dei territori, superando la precedente frammentazione nelle gestioni e garantire una programmazione con logiche industriali unitarie;
- la ricerca di sinergie anche economiche sfruttando le economie di scala, l'integrazione delle attività di supporto, lo sviluppo delle best practices delle singole realtà;
- lo sviluppo di un sistema impiantistico integrato lungo l'intera filiera della selezione, del trattamento e dello smaltimento per garantire l'autosufficienza dell'Ambito.

Tali obiettivi possono essere raggiunti in modi diversi attraverso:

- Integrazione funzionale di tipo plurale, per cui diverse società "autonome" definiscono tra loro accordi volontari, sviluppando progetti comuni o mettendo le best practices a servizio dei territori che hanno livelli qualitativi scarsi e costosi, per garantire un certo standard di efficientamento dei servizi
- Integrazione societaria di aziende, per cui diverse società si aggregano in un unico polo, individuando un socio privato industriale e finanziario, per realizzare economie di scala e integrazioni di filiera su dimensioni adeguate.



Non c'è una strada unica per arrivare all'obiettivo né una ricetta unica per tutte le malattie; ciascuno può e deve scegliere la propria strada che può essere diversa e cambiare negli anni.

Qualunque percorso di integrazione deve garantire che le sinergie, le economie di scala, il miglioramento dell'efficienza prodotti venga trasferito in vantaggi effettivi per i cittadini misurabili in termini di:

- omogeneizzazione delle tariffe territoriali su "criteri e parametri" oggettivi;
- miglioramento della qualità del servizio e dei risultati raggiunti (tenendo conto degli obiettivi di legge);
- riduzione del costo totale dei servizi (da misurarsi su servizi omogenei), anche per effetto dell'aumento dei ricavi dal recupero di materia.

3.2.1 Modello di integrazione funzionale di tipo plurale

Rappresenta il modello più semplice ed immediatamente realizzabile; le diverse società autonome definiscono tra loro accordi volontari cooperando in un percorso di efficientamento e riduzione di costi e/o di sviluppo di progetti comuni.

Ma questo percorso, per definizione “volontario” e che quindi non ha una governance “societaria”, fino ad oggi non si è mai realizzato.

Se manca un governo comune ed i soggetti sono “autonomi” è difficile costruire strategie e politiche unitarie; diventa prioritario l’equilibrio economico-finanziario della singola azienda, che risponde al suo gruppo di azionisti ed al proprio mercato con tempi di reazione contingentati, piuttosto che una strategia di sistema che deve essere per forza a medio-lungo termine.

Gli esempi di “progetti comuni” non sono stati positivi (PUBLIREC e TBD erano nate per questo e presto abbandonate); occorre indagare sulle ragioni di questi fallimenti e trovare meccanismi più efficaci per gestire non solo l’efficienza, ma anche la competizione e la “concorrenzialità” delle aziende “autonome” su eventuali situazioni di mercato.

La dimensione di scala resta comunque quella delle singole società e restano i problemi attuali di capitalizzazione, accesso al credito, capacità di sviluppo tecnologico ed investimento.

In sintesi un percorso di integrazione ha bisogno di un governo forte, di obiettivi condivisi, che non possono essere declinati in modo “strabico” dai diversi attori che devono garantire una strategia ed un’azione unitaria. L’autorevolezza e la “motivazione” può superare la mancanza di una struttura societaria, ma questi anni hanno dimostrato che una *governance* gestionale unica non può essere sostituita dalla *moral suasion* degli Enti di Governo.

3.2.2 Modello di integrazione societaria di aziende

L’attuazione di tale modello richiede l’elaborazione di un progetto strutturato attraverso:

- l’integrazione delle aziende pubbliche interessate, o rami di esse, libere da debiti pregressi;
- il raggiungimento di una adeguata dimensione territoriale;
- l’ingresso nel capitale sociale delle aziende a totale partecipazione pubblica di partner privati che, in qualità di soci operativi industriali apportino know how e mettano a disposizione del processo di integrazione esperienze maturate in ambiti competitivi nazionali ed internazionali.

Obiettivo è dar vita ad uno strumento societario unitario, la Società unica:

- che gestisca tutto il ciclo integrato dei rifiuti per garantire un servizio completo e realmente integrato (cfr paragrafo successivo);
- che abbia una partecipazione pubblica maggioritaria (51%);
- che adotti un modello di governance atto a salvaguardare la funzione di controllo pubblico e garantire l’operatività gestionale.

Su richiesta della Città di Torino e dei Comuni appartenenti ai Bacini CADOS-CIDIU (area metropolitana Ovest e Val Sangone), COVAR14 (area metropolitana Sud), SETA (area metropolitana Nord) si è deciso di approfondire lo studio/proposta per valutare la possibilità di formazione di un’unica Società per l’Area Metropolitana Torinese.

3.3 LA MISSIONE ED IL “PERIMETRO” DELLA SOCIETÀ INTEGRATA

Il Modello della Società unica deve rappresentare il “gestore unitario” del ciclo integrato dei rifiuti, in linea con il D.lgs 152/06, dei seguenti servizi.

Servizio	Strumenti	Obiettivi
Servizi di raccolta rifiuti urbani/speciali assimilati	Domiciliare: oggi esistono modelli diversi, si dovranno ottimizzare le diverse esperienze di raccolta domiciliare, mirando all'adozione della TIA puntuale Stradale e di prossimità: è residuale e da superare Mercatali Internalizzazione di attività oggi esternalizzate che assicurano un valore aggiunto apprezzabile Esternalizzazione di attività a minore valore aggiunto	Recupero di produttività sulla base delle best practices Livelli di servizio e di qualità omogenei Livelli di costi e tariffe uniformi su tutti i territori Raccolta differenziata in linea con gli obiettivi di pianificazione
Gestione centri di raccolta	Migliore diffusione sul territorio, più efficace comunicazione al cittadino sul servizio svolto	Riduzione abbandono rifiuti
Spazzamento strade	Avvio a recupero terre da spazzamento, ottimizzazione della gestione impiantistica del recupero anche attraverso sinergie con impianti presenti sul territorio	Riduzione dello smaltimento in discarica delle terre da spazzamento; recupero di materia
Trasporto delle frazioni da RD e del RUR agli impianti	Ottimizzazione delle attività di logistica. Valutazione sistemi alternativi al trasporto su gomma	Riduzione dell'impatto ambientale
Recupero effettivo di materia delle diverse frazioni differenziate	Ottimizzazione dei sistemi finalizzati a migliorare la qualità degli imballaggi (raccolta multimateriale, etc)	Ottenimento di contributi finanziari dal sistema CONAI adeguati a coprire gli investimenti su RD
Rapporto con piattaforme di valorizzazione imballaggi CONAI (Carta, Plastica, Vetro, Metalli, ...).	Revisione dell'Accordo Quadro Anci Conai	Maggiore potere contrattuale verso il CONAI
Gestione e riqualificazione degli impianti pubblici di trattamento delle frazioni raccolte in modo differenziato esistenti (Punto Ambiente, Borgaro, Publirec, TBD, ...)	Realizzazione revamping, gestione impianti secondo un piano industriale integrato	Innovazione e tecnologia avanzata nella gestione Integrazione tra le attività impiantistiche
Smaltimento e trattamento del rifiuto indifferenziato, dei sovvalli del ciclo di recupero di materia delle frazioni raccolte in modo differenziato, dei sovvalli dell'organico (digestione anerobica), del percolato.	Lo smaltimento in discarica dovrà essere residuale, per le quote non coperte dalla termovalorizzazione, per i sovvalli dell'incenerimento e del ciclo di recupero di materia delle frazioni raccolte in modo differenziato (organico). Pertanto il termovalorizzatore del Gerbido diventa a servizio dell'intero ambito	Innovazione e tecnologia avanzata nella gestione
Gestione del percolato	Realizzazione di sistemi efficienti ed innovativi di gestione	Contenimento dei costi e riduzione dell'impatto ambientale
Gestione del gas di discarica	Efficientamento della captazione del gas di discarica e incremento del recupero energetico	Contenimento dei costi e riduzione dell'impatto ambientale
Gestione post-operativa delle discariche	Sinergie operative nella gestione di tutte le discariche esaurite Internalizzazione di attività oggi esternalizzate che assicurano un valore aggiunto apprezzabile Esternalizzazione di attività a minore valore aggiunto	Evitare una gestione in perdita della post conduzione delle discariche esaurite
Bollettazione	Specializzazione del servizio con realizzazione e/o gestione banche dati puntuali	Criteri tariffari omogenei e recupero dell'insoluto

3.4 ANALISI DEGLI SCENARI DI AGGREGAZIONE

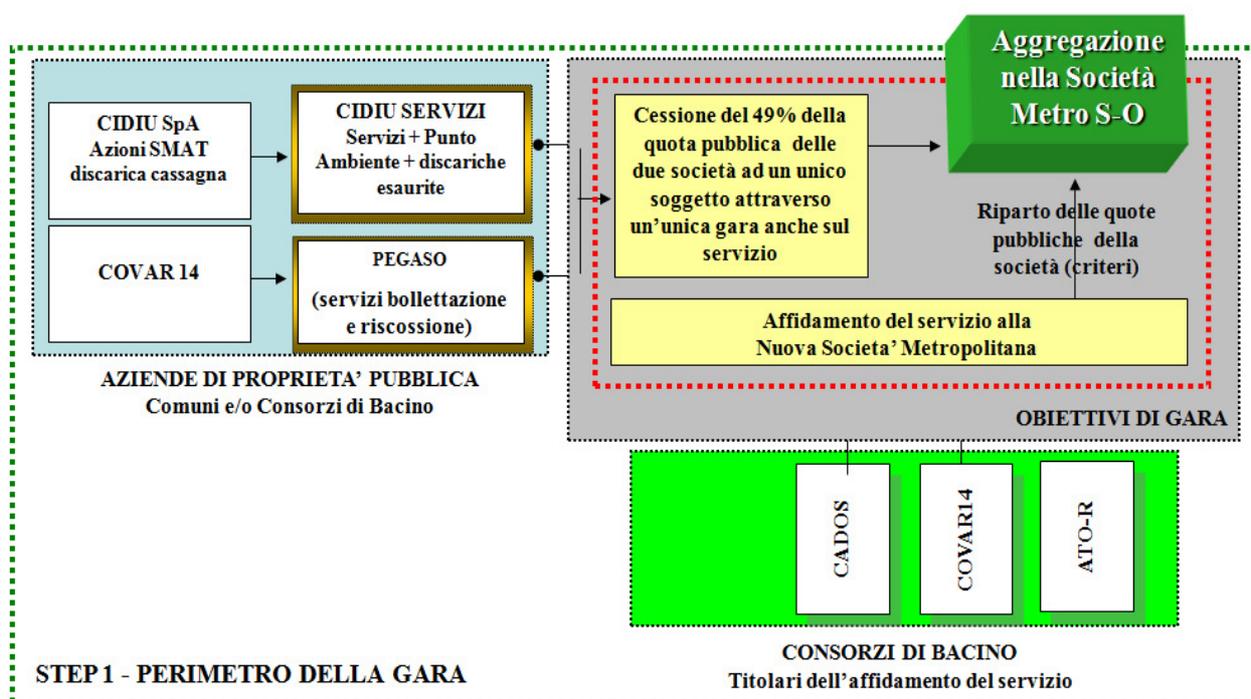
3.4.1 Step 1 “Aggregazione delle società pubbliche”

La prima fase del percorso di aggregazione coinvolge, per analogia geografico territoriale e di bacino di utenza, i territori di Covar 14 e CADOS, le rispettive società oggi a totale partecipazione pubblica CIDIU SERVIZI SPA e PEGASO 03 ed i servizi di gestione integrata dei rifiuti per i territori di pertinenza.

Il percorso di aggregazione dovrà avvenire attraverso una gara a doppio oggetto per la cessione, ad un unico partner operativo industriale, del 49% delle quote della costituenda società unica tra CIDIU SERVIZI SPA e Covar 14 e lo svolgimento dei servizi relativi.

In esito alla procedura la Società unica risulterà pertanto affidataria dei servizi di gestione dei rifiuti sui territori coinvolti, sulla base di un Contratto di Servizio con i Consorzi di riferimento, per almeno 20 anni, termine idoneo a garantire la realizzazione del piano industriale e l’ammortamento degli investimenti effettuati.

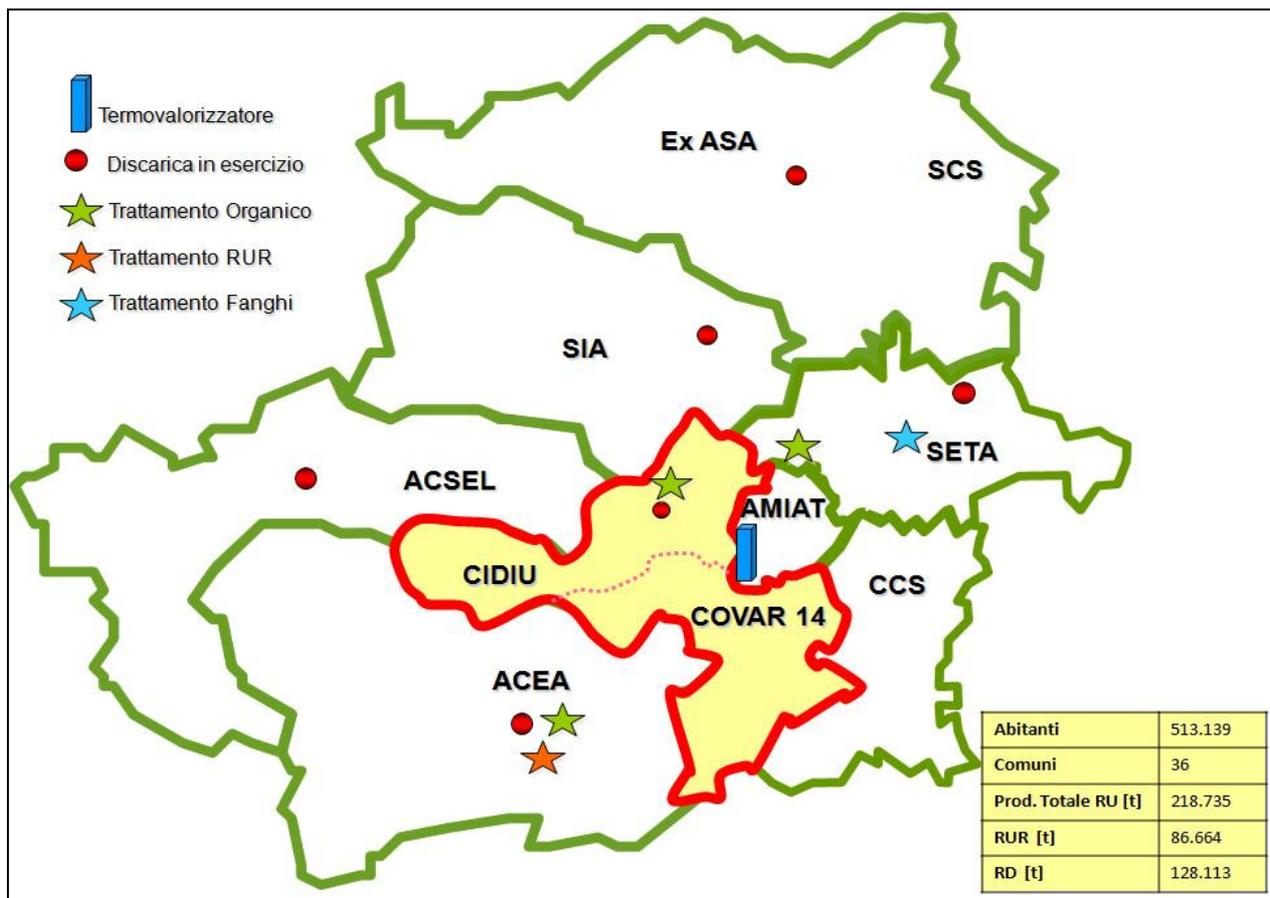
La figura sotto riportata sintetizza il percorso descritto.



Nel seguente scenario si valutano economie di scala derivanti da:

- gestione unitaria dei servizi di raccolta e omogeneizzazione delle tariffe all'utenza portate dalle economie di scala;
- conferimento della totalità del RUR al termovalorizzatore del Gerbido;
- conferimento plastica e altre frazioni di imballaggi presso le piattaforme CONAI;
- conferimento della totalità del rifiuto organico presso gli impianti di ACEA e Punto Ambiente riconvertito;
- gestione unitaria della post conduzione delle discariche.

Il bacino di utenza risultante dall'aggregazione è rappresentato nella figura seguente.



L'Assemblea di ATO-R, con deliberazione n. 15 del 19/11/2013, ha preso atto della Relazione conclusiva del Gruppo di Lavoro ed ha dato mandato ad ATO-R, nella sua qualità e competenza di ente di governo e regolazione del sistema, partecipato direttamente dai Consorzi di bacino e dai comuni capifila, di **supportare l'attuazione di eventuali percorsi di integrazione e di coordinare le iniziative di tutti i soggetti coinvolti.**

I partecipanti al gruppo di lavoro hanno anch'essi condiviso nei loro organi competenti il documento.

I **Consorzi CADOS e COVAR 14**, con l'approvazione nei rispettivi organi competenti del documento conclusivo del Gruppo di Lavoro sopra citato (rispettivamente deliberazione di Assemblea n. 26 del 25/11/2013 e deliberazione di Assemblea n. 16 del 9/12/2013), hanno manifestato la volontà di modificare l'attuale modello di gestione dei servizi sul proprio territorio ed intraprendere il percorso di "integrazione societaria di aziende" come proposto nel documento del Gruppo di Lavoro, con riferimento alle rispettive società oggi a totale partecipazione pubblica CIDIU SERVIZI SPA e PEGASO 03 ed ai propri servizi di gestione integrata dei rifiuti per i territori di pertinenza (su 17 Comuni appartenenti al bacino CADOS gestione CIDIU e su 19 Comuni appartenenti al bacino Covar 14).

Con note del 5/12/2013 e del 10/12/2013 rispettivamente **CADOS e COVAR14 hanno richiesto ad ATO-R di procedere insieme alla gara a doppio oggetto ai fini di realizzare quanto sopra descritto.**

Si è aperta pertanto la fase di confronto istruttorio tra ATO-R, COVAR e CADOS.

Gli Enti hanno ritenuto di procedere ad effettuare **una gara a doppio oggetto unica** con riferimento alle due società ed ai servizi di gestione dei rifiuti del territorio, adottando quale meccanismo di gara una procedura ristretta con una prima fase di prequalifica dei candidati sulla base dei requisiti richiesti nel bando ed una seconda fase di invito a presentare offerta rivolta unicamente ai soggetti ammessi.

Gli Enti coinvolti hanno pertanto approvato l'Accordo, ai sensi dell'art. 15 l. 241/90, per lo svolgimento congiunto di tale procedura di gara, sottoscritto in data 28/1/2014. Tale accordo

prevede che i sottoscrittori svolgano la procedura di gara di cui sopra in qualità di co-stazioni appaltanti.

Le stazioni appaltanti hanno proceduto alla **redazione del bando di prequalifica** a livello europeo, **pubblicato il 19 febbraio sulla GUCE, con scadenza l'11 aprile 2014.**

Secondo il percorso definito dalle stazioni appaltanti e tracciato nel bando, i servizi svolti nei due territori interessati (rappresentati da CADOS - attuale gestione CIDIU SERVIZI SpA e COVAR 14) saranno affidati ad un **unico polo societario** (Società Unica) in cui verranno conferiti i rami aziendali relativi ai servizi di competenza.

L'aggiudicatario della procedura di gara diverrà il partner operativo industriale (al 49%) di tale Società Unica in corso di costituzione. Il restante 51% invece resterà in capo ai due soci pubblici CIDIU SERVIZI SpA e COVAR 14, con il vincolo che tale partecipazione pubblica resti comunque sempre maggioritaria. In esito alla gara, la Società Unica risulterà affidataria dei servizi di igiene urbana e servizi accessori sui territori coinvolti, della gestione impiantistica dell'impianto di Druento riconvertito, della post conduzione delle discariche, delle attività di accertamento e riscossione della tassa/tariffa ambientale, per vent'anni, sulla base di Contratti di Servizio con i Consorzi di riferimento.

I requisiti di capacità economico finanziaria, richiesti dal bando di prequalifica sono parametrati all'attuale **fatturato derivante dai servizi messi a gara ed al patrimonio netto delle società interessate** mentre **i requisiti di capacità tecnica sono riferibili alle modalità attuali di svolgimento del servizio sui territori interessati**, tenendo conto che la finalità della procedura è **l'individuazione di un partner operativo industriale.**

Intanto sono in corso le valutazioni societarie delle due società messe a gara e della futura società unica. In seguito alla prequalifica si procederà **entro l'estate all'avvio della successiva fase di gara che vedrà concorrere solo i soggetti prequalificati.** Ai competitors verrà richiesto di presentare le offerte tecniche ed economiche sui servizi e sul prezzo delle azioni e, sulla base di queste, il **Piano industriale della futura società**, che dovrà garantire efficacia, efficienza ed economicità sui servizi affidati, tutela del personale impiegato ed un piano di sviluppo sui 20 anni.

La procedura dovrà concludersi entro l'anno con la costituzione della nuova società unica tra CIDIU SERVIZI spa e COVAR 14 e la contestuale cessione del 49% delle azioni al privato aggiudicatario.

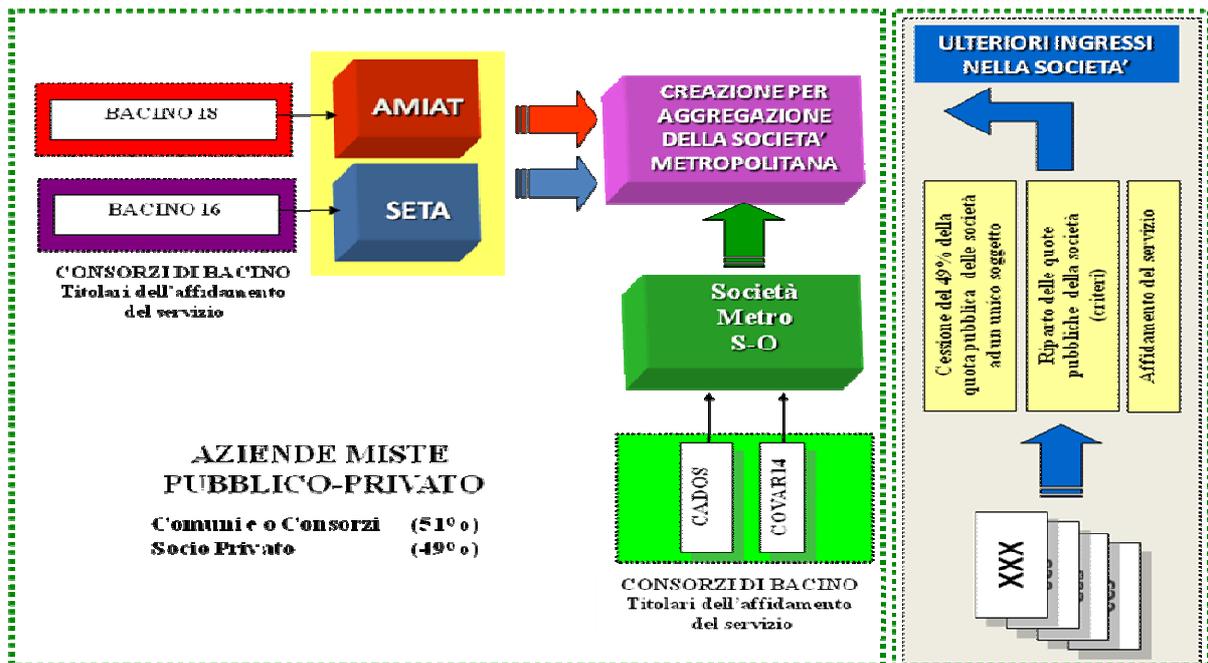
3.4.2 Step 2 "Accordi societari tra società miste".

La seconda fase del percorso di aggregazione coinvolgerà i territori di Consorzio di Bacino 16 e Torino. Le società coinvolte saranno:

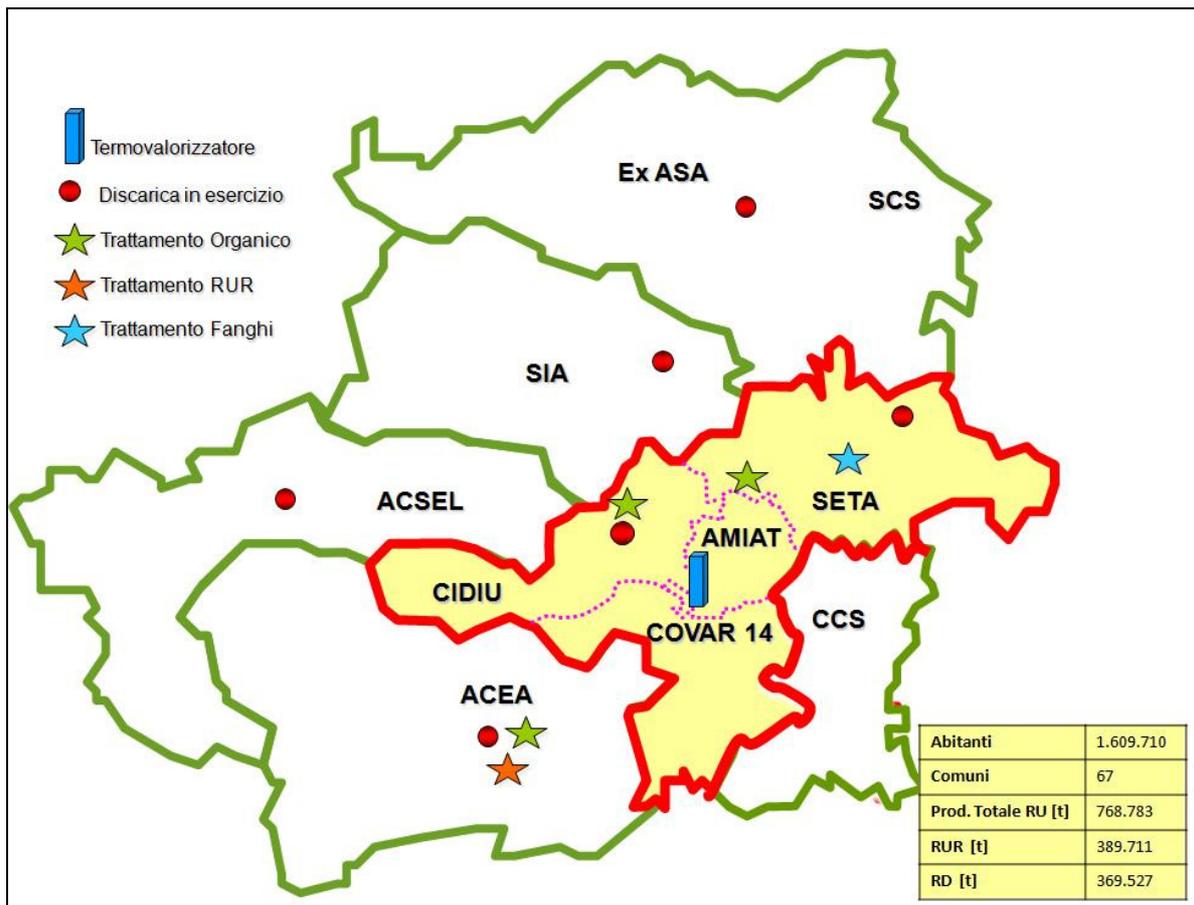
- SETA SPA: società 51% pubblica e 49% privata. Servizi svolti: igiene urbana.
- AMIAT SPA: società 51% pubblica e 49% privata. Servizi svolti: igiene urbana, gestione di impianti di trattamento, post conduzione di discariche.

Il percorso di aggregazione avverrà, parallelamente allo Step 1, attraverso accordi che dovranno necessariamente coinvolgere i soci privati già esistenti, e che saranno finalizzati, ove avessero esito positivo, a far confluire (fusione, conferimento rami aziendali etc) la società stessa o rami di essa all'interno della Società unica risultante dalla gara di cui allo Step 1.

La figura sotto riportata sintetizza il percorso descritto, rappresentando il risultato finale.



Il bacino di utenza risultante dall'aggregazione è rappresentato nella figura seguente.



Le fasi successive del percorso di integrazione potranno coinvolgere altri territori che ne valuteranno la convenienza e l'opportunità.