

1. Le attività conoscitive della Commissione

1.1 I temi della Relazione

La complessità della situazione riguardante il ciclo dei rifiuti nella regione Lazio e a Roma si associa a vicende politico-amministrative e giudiziarie recenti che hanno portato alla luce criticità derivanti da scelte compiute - o omesse - per diversi lustri e riguardanti soprattutto la Capitale.

La scelta della Commissione, quindi, è quella di portare all'attenzione del Parlamento, dei cittadini, dei soggetti pubblici e privati coinvolti, un quadro di sintesi, oggetto di questa relazione, che assume quale tema centrale la criticità del ciclo dei rifiuti di Roma. Si è ritenuto necessario richiamare le conclusioni delle relazioni della XVI legislatura, giacché rimane tuttora dirimente la questione impiantistica, aggravata dall'assenza, in concreto, di alternative alla discarica di Malagrotta, che alla data del 30 settembre 2013 ha cessato di operare.

La storia recente di AMA e l'attuale destinazione itinerante dei rifiuti di Roma Capitale segnalano la mancata chiusura del ciclo dei rifiuti, che genera un saldo ambientale negativo e costituisce il presupposto per un rischio di condotte illecite. Proprio per questo la Commissione ha scelto, tra le altre cose, di dare consistente spazio alle posizioni delle associazioni ambientaliste e dei comitati che hanno raccolto l'adesione di cittadini preoccupati delle conseguenze di un sistema tanto fragile quanto inadeguato. Le vicende giudiziarie cui si è fatto cenno vengono analizzate sotto il profilo del manifestato interesse di organizzazioni criminali per la gestione di alcuni segmenti del ciclo dei rifiuti a Roma e nel Lazio; della rilevanza di illeciti ambientali che trovano il loro centro nella gestione della discarica di Malagrotta e nella ramificazione di strutture e interessi societari che nella presente relazione vengono descritti. A una matrice narrativa e di sintesi, la Commissione ha ritenuto infatti utile associare un'avanzata analisi societaria, con attività di indagine sulla "galassia" che coinvolge il Lazio per estendersi in ambito nazionale.

Sono stati poi analizzati alcuni significativi fenomeni di illegalità e situazioni critiche nel Lazio, a partire da fatti illeciti e fenomeni diffusi, con attenzione al rischio di presenze criminali nella parte meridionale della regione, territorio particolarmente sensibile.

1.2 Il quadro emerso dalle prime audizioni della Commissione

La Commissione ha compiuto la scelta di avviare, il 13 luglio 2015, le attività conoscitive sulla regione Lazio con audizioni di associazioni e comitati di cittadini, (del cui contenuto - ed attualità - si darà conto nel successivo § 5).

Successivamente, il 22 luglio 2015, in forma di missione, la Commissione ha proceduto ad ascoltare, in Roma, i rappresentanti delle istituzioni (comune di Roma, regione Lazio, prefetto di Roma, comandante del NOE di Roma, Corpo forestale dello Stato di Roma, Guardia di finanza, procuratore della Repubblica di Roma), nonché il presidente di AMA S.p.A. .

Come primo approccio conoscitivo le audizioni hanno dichiaratamente avuto per oggetto particolare la situazione di Roma, sia per quanto riguarda la gestione del ciclo dei rifiuti in generale, sia per quanto riguarda le emergenze giudiziarie.

Tuttavia le audizioni svolte hanno portato l'attenzione anche su problemi più generali riguardanti la regione Lazio (programmazione, impiantistica e controlli) che, per diversi motivi, riguardano direttamente la Capitale.

Nella relazione prodotta dal comune di Roma - di cui era allora sindaco Ignazio Marino - si affrontavano, quali temi gestionali più significativi:

il modello di raccolta a cinque frazioni (frazione umida: frazione secca riciclabile ovvero multimateriale leggero, costituito dagli imballaggi in plastica e metalli; frazione cellulosica; vetro monomateriale e secco residuo), con servizio porta a porta e servizio di raccolta stradale e suddivisione della città in 155 zone territoriali ottimali;

il "Patto per Roma", siglato il 4 agosto 2012, tra Ministero dell'ambiente, Commissario delegato per il superamento dell'emergenza ambientale nel territorio della provincia di Roma, regione Lazio, provincia di Roma e comune di Roma Capitale, con obiettivi di raccolta differenziata al 30 per cento dei rifiuti urbani entro la fine del 2012, 40 per cento entro il 2013, 50 per cento entro il 2014, 60 per cento entro il 2015 e 65 per cento entro il 2016; nella relazione si dichiarava allora conseguita la percentuale del 43 per cento, con una popolazione raggiunta dal servizio porta a porta di 730.000 abitanti e quella raggiunta dal servizio stradale di oltre 1.100.000 abitanti;

il conferimento nella discarica di Malagrotta del rifiuto urbano indifferenziato "tal quale" sino all'11 aprile 2013, il successivo conferimento sino al 30 settembre 2013 di rifiuto urbano residuo derivante da TMB; la chiusura della discarica; le iniziative di AMA S.p.A. per la gestione successiva (che la relazione del sindaco definiva caratterizzata da "situazioni di emergenziali connesse alla fragilità impiantistica connessa al trattamento dei rifiuti indifferenziati e secchi residuali").

Nella relazione della regione Lazio sullo stato di esecuzione delle politiche di competenza regionale in materia di rifiuti urbani venivano affrontati i temi:

del piano di gestione dei rifiuti del Lazio (deliberazione consiliare n. 14 del 18 gennaio 2012); della suddivisione negli ATO di Frosinone, Latina, Roma, Rieti, Viterbo (le cui specifiche autorità non erano peraltro mai state costituite);

della situazione degli impianti (di discarica, di TMB, di termovalorizzazione);

delle iniziative conseguenti alla sentenza di condanna da parte della Corte di giustizia europea C323/13.

L'audizione del 22 luglio 2015 del prefetto di Roma si è svolta mentre era in corso il procedimento, ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per l'eventuale scioglimento del consiglio comunale di Roma conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

Il prefetto ha dato atto che il contenuto della relazione trasmessa al Ministro dell'Interno per l'eventuale scioglimento era costituita da materiali di origine giudiziaria, della vicenda cosiddetta "Mondo di Mezzo".

Nello specifico delle questioni poste dalla Commissione riguardanti il ciclo di gestione dei rifiuti, il prefetto ha definito il sistema impiantistico del Lazio fragile, rigido e precario soprattutto per quanto riguarda Roma, poiché per decenni la parte redditizia del ciclo è stata affidata ad un monopolista che ne ha fortemente condizionato le possibilità di sviluppo. Un intreccio di interessi politici ed economici, che, anche a prescindere da valenze illegali o criminali, faceva convergere da una parte chi offriva disponibilità a tariffe di smaltimento molto basse e dall'altra chi pur di risparmiare lavorava per il mantenimento dello *status quo*.

Il quadro incisivamente reso dal prefetto evidenziava una situazione di forte dipendenza dall'impiantistica extraregionale che consentiva di raggiungere solo un precario equilibrio fra la raccolta dei rifiuti urbani e la loro gestione. A fronte di questi

¹ Di cui si parlerà nel § 3.2; il procedimento si è concluso senza lo scioglimento dell'amministrazione di Roma Capitale

limiti strutturali e dell'incapacità di darsi un progetto dopo la chiusura di Malagrotta, l'intero territorio regionale e in particolare la città di Roma, risultano condizionati da eventi assolutamente prevedibili, che tuttavia diventano subito emergenziali.

Secondo il prefetto il tema del ciclo dei rifiuti si inserisce, con alcune tipicità, in quello del degrado urbano: la mancanza di un'adeguata raccolta dei rifiuti, il mancato sfalcio dell'erba, il rovistaggio dei rom si sommano tra loro e direttamente - aumentando l'insofferenza dei cittadini - alla microcriminalità, allo spaccio di sostanze stupefacenti.

Ci sono, secondo il prefetto di Roma, alcuni temi che coinvolgono il comportamento dei rom e che ormai non hanno più differenziazione in tutti i municipi della capitale: il rovistaggio, che amplifica a dismisura la criticità del sistema di raccolta, il tema dei roghi, su cui peraltro si stavano svolgendo attività di indagine del CFS; la gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) sui quali il prefetto rilevava grandi responsabilità delle catene di distribuzione degli elettrodomestici².

Nell'attività ispettiva condotta nella verifica degli estremi dell'articolo 143 del Testo unico degli Enti locali, per l'eventuale scioglimento del comune, il prefetto registrava positivamente il fatto che ci fosse stato in AMA, a partire dall'inizio del 2014, un cambio di passo, anche in termini di gestione dell'azienda³.

Rilevava poi che Roma nel 2015 era la metropoli europea che aveva fatto registrare il tasso maggiore di raccolta differenziata, superiore a Berlino; l'obiettivo per il 2016 era quello di superare il 50 per cento. Il prefetto ha chiaramente affermato che AMA è stata nel tempo terra di conquista, soprattutto nel periodo di gestione dell'amministratore delegato Panzironi.

Di interesse, quale considerazione di ordine generale proveniente dal prefetto di Roma, è il tema del controllo, almeno di legittimità, che un tempo veniva esercitato sugli atti degli enti locali. La vicenda "Mondo di mezzo", purtroppo, evidenzia come ad un certo punto si sia perso proprio la funzione concernente il monitoraggio degli atti tanto è vero che il procedimento penale, basato sulla responsabilità personale, è paradossalmente diventato l'unica forma di controllo. Infatti gran parte degli effetti negativi che si sono prodotti e che sono poi stati portati all'attenzione attraverso le inchieste, avrebbero potuto essere limitati, se ci fosse stato un controllo (esterno e preventivo) sulla legittimità degli atti e delle procedure amministrative.

² Si tratta di fenomeni gravi, tuttora persistenti, e solo in parte interagenti; sembra dunque riduttivo quanto affermato davanti alla Commissione, nell'audizione del 31 gennaio 2017, dal responsabile del Dipartimento tutela ambiente del comune di Roma, Stefano Cicerani (che accompagnava l'assessore alla sostenibilità ambientale, Giuseppina Montanari): "Rispetto al tema del rovistaggio, da un approfondimento abbiamo appurato che quest'attività riguarda prevalentemente attività di piccoli RAEE presenti all'interno dei cassonetti di RSU, oltre che di altri materiali rivendibili dai Rom. Evidentemente, ciò che provoca dei roghi tossici è ciò che è presente nel RAEE, che viene depurato delle materie plastiche per poter vendere del metallo privato della materia plastica. Noi stiamo facendo un progetto che vogliamo mettere in campo in maniera forte con le associazioni di categoria delle imprese. Abbiamo un tavolo ormai aperto che sta lavorando con tutte le parti in causa, tutte le grandi associazioni di categoria delle piccole e medie imprese e dei commercianti di Roma per avvicinare la consegna del piccolo RAEE per il cittadino, renderla semplice, avviando una serie di accordi con i commercianti che consentano di consegnare il RAEE nei pressi di casa. Contiamo di informatizzare tutto questo sistema su una piattaforma Web"; invero il medesimo audit, in una successiva audizione del 17 ottobre 2017 in cui ha accompagnato l'assessora alla sostenibilità ambientale, Giuseppina Montanari, ha riferito di ulteriori impegni dell'amministrazione romana sui medesimi temi.

³ Secondo l'audit, tuttavia, la vicenda Fiscon getta una luce non positiva sul tentativo di discontinuità, perché nonostante il sindaco Marino volesse la sostituzione del direttore generale Fiscon a seguito delle criticità intervenute nell'estate del 2013, una serie di convergenti interessi nell'ambito del consiglio comunale, in assoluta posizione *bipartisan*, non ne consentì la rimozione, avendo Fiscon ricevuto la protezione dell'allora presidente del consiglio comunale Coratti, che ne garantì la permanenza contro il parere del sindaco; Fiscon è poi stato sostituito, ma la sostituzione è intervenuta solo a seguito di un provvedimento giudiziario.

Il sistema amministrativo di Roma ha agito di fatto in assenza di regole, a causa del sistematico utilizzo della negoziazione in deroga, della frammentazione degli appalti, per portarne il valore sotto soglia e della proroga dei contratti. Per di più la relazione ex articolo 143 del testo unico degli enti locali proponeva, con riferimento alla vicenda di AMA, la revoca del contratto di servizio esistente, in atto dal 2003 e sempre in proroga, giacché tale affidamento non aveva mai seguito i principi di trasparenza e di concorrenza⁴.

A Roma il sistema delle proroghe aveva due facce, la proroga propriamente detta e i debiti fuori bilancio; mancava ogni tipo di controllo, finché, a un certo punto, si ritenne che sul controllo esterno dovesse far premio il controllo interno: ma poi il controllo interno, ad esempio da parte del Segretariato generale, riguardava soltanto controlli a campione su gare superiori ai 200.000 euro.

Su altre questioni specificamente poste, il prefetto ha riferito che: l'interpretazione data dalla regione Lazio in merito alla sentenza del Consiglio di Stato per quanto riguarda la frazione organica stabilizzata (FOS), che viene portata fuori regione per il 70 per cento non aveva trovato risposta univoca da parte del Ministero dell'ambiente; non sono risultate evidenze di collegamenti tra il sistema imprenditoriale di Manlio Cerroni e la vicenda "Mondo di mezzo".

Il comandante del NOE di Roma, in audizione, ha confermato l'inesistenza di riscontri riguardanti collegamenti o infiltrazioni della criminalità organizzata nel ciclo dei rifiuti della Capitale.

Il comandante del Corpo forestale dello Stato di Roma, in audizione, ha osservato che esiste il problema, rilevato dal Corpo, di abbandoni diffusi di rifiuti, anche se non di grande entità; si tratta in particolare di rifiuti edili, provenienti da attività di demolizione e ristrutturazione, pneumatici, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

Secondo l'audit l'attività di controllo dovrebbe riguardare le filiere, per cercare di comprendere questi fenomeni e, se possibile, prevenirli, piuttosto che contrastare gli episodi di abbandono puntuale; in particolare per i RAEE si verifica il dirottamento verso una filiera parallela illecita, associata a elevate percentuali di irregolare tenuta dei registri.

Quanto ai rifiuti di origine edilizia il fenomeno è alimentato dall'attività di piccole aziende che lavorano del tutto in nero (esiste anche in questo caso un tema di necessità di controlli amministrativi cittadini sull'edilizia).

Con la prefettura erano stati aperti tavoli tematici riferiti ad alcune attività nel contesto urbano della Capitale; due di questi erano collegati ai fenomeni di degrado urbano e alla presenza di numerosi insediamenti rom nell'area di Roma; molte aree della Capitale, soprattutto quelle più periferiche e quelle che insistono nei dintorni dei campi nomadi, sono oggetto delle problematiche più diverse, legate a sistematici abbandoni di rifiuti e allo svilupparsi di roghi tossici; la situazione del campo nomadi La Barbuta è sovrapponibile a quella che si verifica nei pressi e all'interno dei maggiori campi nomadi di Roma: sulla Pontina, a Castel Romano, in via Salviati, via di Salone⁵, via Candoni, che sono quelli di maggiore dimensione. Negli anni si è sviluppata una vera e propria filiera dei rifiuti, che è gestita da questi soggetti di etnia rom, i quali ne ricavano dei redditi consistenti. La polizia di Roma Capitale, in collaborazione con la polizia della città metropolitana, con la Polizia di Stato, con la Guardia di finanza e l'Arma dei

⁴ E' successivamente intervenuto un nuovo contratto di servizio, di cui si parlerà nel § 2.3.2

⁵ La questione dei roghi nei campi nomadi e in particolare il caso di quello di via Salone sono stati affrontati nella seduta della Commissione del 12 luglio 2017, in cui sono stati auditi rappresentanti di diversi comitati: Coordinamento Associazioni Roma Est, Associazione IV Municipio Case Rosse, CAOP Ponte di Nona, Associazione A.C. Mure a Dritta Settecamini.

carabinieri, aveva all'epoca avviato un'attività sistematica di controllo dei trasporti su strada, che riguardano soprattutto materiali metallici, che poi vengono portati ai rottamatori o agli autodemolitori che insistono nell'area della Capitale; alla fine della filiera (che in alcuni casi ha alla sua base una serie di reati di natura predatoria) ci sono i rottamatori⁶.

Il tema dell'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti rom dediti a questi traffici non può che essere subordinata all'agire in piena legalità; è un problema che l'assessorato alle politiche sociali del comune di Roma all'epoca stava valutando, come avevano riferito il sindaco Ignazio Marino e l'assessora all'ambiente Estella Marino.

Il comandante provinciale della Guardia di finanza di Roma, in audizione, ha successivamente riferito ampiamente della vicenda del sequestro, ai sensi della normativa antimafia, a carico di Arcangelo Spagnoli ed eredi; lo Spagnoli, in grado di movimentare milioni di euro in contanti, assumeva degli atteggiamenti violenti d'intimidazione, classici delle consorterie criminali, ben oltre il sistema dei crimini da "colletti bianchi"; approfittava dunque della sua funzione per generare percorsi amministrativi farraginosi di accesso alle evidenze pubbliche che connotano le attribuzioni d'incarico da parte della regione Lazio; e secondo l'auditò sfruttava la propria posizione di responsabile unico del procedimento in seno all'ufficio del commissario delegato al fine di favorire Manlio Cerroni.

I capi d'imputazione elevati a suo carico nel procedimento penale le cui indagini sono state svolte dalla Guardia di finanza – per fatti poi non perseguiti essendo i reati estinti per morte del reo – riguardavano il delitto di associazione a delinquere finalizzata al traffico illecito di rifiuti, la frode in pubbliche forniture, la truffa e il falso ideologico. Altre figure che si muovevano sulla scena con Spagnoli vengono individuate in Mario Di Carlo, anch'egli deceduto, Fabio Ermolli, già direttore tecnico di una discarica in provincia di Brescia, che viene nominato responsabile del settore rifiuti dell'ARPA Lazio e Luca Fegatelli, dirigente regionale. Quest'ultimo, alla chiusura del commissariamento, il 30 giugno 2008, e deceduto il Di Carlo, secondo le risultanze d'indagine riferite dall'auditò assumerà un ruolo fondamentale all'interno della regione, non solo per agevolare l'iter amministrativo delle autorizzazioni relative agli impianti Cerroni, ma anche per la gestione delle tariffe e della tenuta del regime del monopolio di Cerroni nel Lazio⁷.

Il procuratore della Repubblica di Roma, in audizione, ha affermato che non sono emersi elementi significativi, concreti e specifici per ritenere un'ingerenza diretta, significativa e attuale delle organizzazioni mafiose tradizionali (cosa nostra, 'ndrangheta e camorra) nella gestione del ciclo dei rifiuti nella regione Lazio.

Poco prima dell'audizione era avvenuto un incendio nell'impianto AMA di via Salaria: il procuratore aveva allora riferito che erano ancora in corso accertamenti e indagini (non vi sono stati aggiornamenti o esiti riferiti sul fatto).

Le più numerose notizie di reato iscritte dalla procura di Roma per articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006 sono relative a materiali ferrosi destinati alla vendita da parte di nomadi e rifiuti provenienti da demolizioni o ristrutturazioni edilizie; rispetto a queste violazioni, secondo il procuratore, va visto con favore il sistema delle prescrizioni di cui alla legge 22 maggio 2015 n. 68.

L'articolo 3 della legge 6 febbraio 2014, n. 6, il delitto introdotto come articolo 256-bis decreto legislativo n. 152 del 2006, ossia la combustione illecita di rifiuti, è iscritto in fascicoli quasi tutti contro ignoti, in quanto a Roma le violazioni per le quali si procede

⁶ Il tema è stato oggetto dell'audizione del 17 ottobre 2017 dell'assessora alla sostenibilità ambientale, Giuseppina Montanari, su cui si tornerà nei §§ 3.1 e 6.2

⁷ Degli esiti di queste indagini, così come di quelle riguardanti gli aspetti ambientali, di seguito riportate sulla base delle dichiarazioni del procuratore della Repubblica di Roma, ci si occuperà nel § 3.3

si verificano prevalentemente dentro o in prossimità di campi nomadi allo scopo di reperire il rame, previa distruzione delle guaine in plastica dei cavi elettrici.

Quanto a Malagrotta, la procura della Repubblica ritiene l'inquinamento della Valle Galeria riconducibile alla società che gestiva la discarica e che ne deve gestire anche la gestione *post-mortem* per trent'anni. Era stato all'epoca dell'audizione emesso un avviso di conclusione delle indagini (ed in seguito è stata esercitata l'azione penale) in cui veniva contestato anche il nuovo articolo 452-quater del codice penale; l'ipotesi è quella di avvelenamento colposo delle acque e disastro innominato fino alla data del novembre 2011, sostanzialmente riconoscendo un mero profilo colposo almeno fino al momento in cui il comune non ha ingiunto la bonifica; dolo eventuale per l'avvelenamento e il disastro innominato fino a che non è entrata in vigore la nuova legge; disastro ambientale dal momento in cui è entrata in vigore la nuova legge in poi; infatti da quel momento in poi vi era la piena consapevolezza sia dello stato di inquinamento, sia della riconducibilità dell'inquinamento all'attività che lì veniva svolta.

Sono oggetto di procedimenti in cui è stata esercitata l'azione penale le vicende relative ai siti di Testa di Cane e di Monti dell'Ortaccio (qui la regione Lazio una volta cessata l'emergenza commissariale, ha proceduto alla revoca dell'autorizzazione per un duplice profilo, sia per la mancanza della presentazione delle garanzie fideiussorie, sia per un'incompatibilità con i profili ambientali);

Per quanto concerne gli impianti di Malagrotta, TMB 1, TMB 2 e gassificatore, i due arbitrati AMA-Co.La.Ri., e questioni relative alle fideiussioni, irregolarità nel ciclo di produzione del CDR e, in generale, nel ciclo di trattamento dei rifiuti con riflessi sulla tariffa, erano all'epoca in corso indagini. Per quanto riguarda il gassificatore l'esame affidato dalla procura a consulenti riguarda la correttezza sotto il profilo amministrativo della localizzazione del gassificatore, della sua necessità o meno di essere incluso nell'ambito di una zona a rischio di incidente rilevante; Cerroni e Rando, hanno subito una condanna per un falso prodotto alla regione da parte della Co.La.Ri. nell'ambito del procedimento amministrativo.

Su queste vicende giudiziarie la Commissione ha chiesto aggiornamenti all'autorità inquirente: il procuratore della Repubblica di Roma è stato nuovamente audito, insieme a magistrati del suo ufficio, il 30 maggio 2017; in questa occasione ha depositato atti giudiziari che consentono di valutare il quadro attuale delle vicende nelle quali vi è stata quantomeno chiusura delle indagini ovvero esercizio dell'azione penale: se ne darà ulteriore conto nel § 3.

La relazione presentata dal presidente di AMA S.p.A. Daniele Fortini in occasione dell'audizione del 22 luglio 2015, dopo una descrizione della situazione del ciclo dei rifiuti e dell'impiantistica contiene osservazioni dirette su "fragilità, rigidità e precarietà" del sistema impiantistico "che danno luogo a frequenti interruzioni di servizio e lasciano incombenti minacce di crisi nel ciclo di trattamento e smaltimento"⁸.

Su questo argomento anche l'allora sindaco Ignazio Marino aveva rilevato che "il sistema è fragile poiché non presenta elementi suppletivi dimensionali o tecnici, così che il ciclo dei rifiuti di Roma si trova a collassare nel caso di momentanee indisponibilità di una sola linea di trattamento meccanico-biologico o di termotrattamento".

Per altro verso evidenziava la precarietà del sistema "dovuta al fatto che l'assetto attuale, tutto orientato a generare rifiuti da rifiuti (dai TMB) per alimentare discariche ed inceneritori, appare arcaico rispetto alle più recenti intenzioni dell'Unione europea ed anche a quanto viene affermandosi nella concreta esperienza anche nella Capitale

⁸ A partire dall'estate del 2016 è assistito ad un ripetuto cambio di soggetti al vertice dell'azienda, fenomeno rilevabile dalla sintesi sugli organi direttivi di AMA S.p.A. riportata in apertura del § 2.3.1

nella quale, entro il prossimo triennio, sarà vicina al 60 per cento la raccolta differenziata ed i RUR da trattare (nei TMB attuali?) saranno poco più di 600.000 tonnellate/anno rispetto alla capacità installata attuale di oltre un milione di tonnellate all'anno".

Alla descrizione di massima delle prospettive di AMA S.p.A. si associava poi l'osservazione che "le resistenze al cambiamento di prospettiva, nella città di Roma, sono assai robuste e tenaci". In diretta e chiara contrapposizione al gruppo privato, si affermava che "la quarantennale supremazia del gruppo industriale Co.La.Ri., nel trattamento e smaltimento di RUR della Capitale, non è mai stata conquistata con procedure di evidenza pubblica, gare competitive o selezioni trasparenti, ma è venuta accrescendosi per causa di superfetazioni generate ora dalle emergenze, ora da bizzarre interpretazioni degli strumenti pubblici di pianificazione e programmazione".

Nel corso della sua audizione il sindaco ha fornito ulteriori indicazioni:

ha ricordato come AMA S.p.A. sia una società partecipata al 100 per cento dal comune di Roma che ha ricevuto nell'anno 2000 per affidamento diretto *in-house providing* la gestione del ciclo integrato dei rifiuti; il contratto di affidamento diretto, in scadenza il 21 settembre 2015 avrebbe potuto essere rinnovato insieme ai contratti di servizio tra la società e Roma Capitale⁹;

AMA gestisce le attività di spazzamento, igiene urbana, raccolta dei rifiuti, trasporto e trattamento ma non ha impianti terminali di smaltimento di proprietà; di fatto fino a oggi è stata costretta a utilizzare un soggetto privato esclusivo, che ha guadagnato una posizione dominante nel ciclo di trattamento dei rifiuti di Roma Capitale senza mai aver vinto una gara ovvero aver partecipato a procedure concorsuali.

La città di Roma nell'anno 2014 ha prodotto 1.724.000 tonnellate di rifiuti urbani. La percentuale di raccolta differenziata raggiunta alla fine di quell'anno era stata del 43 per cento; AMA confidava di poter raggiungere alla fine del mese di dicembre 2015 una percentuale del 50 per cento di raccolta differenziata; al 2020 l'obiettivo sarebbe stato di consegnare al ciclo dello smaltimento soltanto il 15 per cento dei rifiuti.

Secondo il presidente Fortini quello esistente è "un sistema di gestione del ciclo di trattamento e smaltimento dei rifiuti arcaico. Si tratta di un sistema tutto improntato sulla generazione di rifiuti da rifiuti. I rifiuti di Roma vengono trattati in impianti di trattamento meccanico-biologico. Alla fine del ciclo di trattamento meccanico-biologico si è certamente ottenuta la minimizzazione della carica potenzialmente inquinante di quei rifiuti, perché attraverso il processo di stabilizzazione della frazione organica ovvero di raffinazione della frazione combustibile la carica potenziale inquinante è certamente diminuita, ma quello che resta sono comunque rifiuti da smaltire."

L'apparato esistente, sia di AMA, sia dell'operatore privato, serve soltanto a produrre rifiuti da rifiuti e, quindi, a legittimare la necessità di discariche e di inceneritori; l'inversione - osteggiata - si deve basare sullo sviluppo della raccolta differenziata e una dotazione impiantistica necessaria a recuperare materia da rifiuti in modo da evitare il più possibile il ricorso alle forme di smaltimento; nel piano industriale di AMA, illustrato in audizione dall'allora presidente, erano previsti, attraverso gli ecodistretti, dei *compound* di stabilimenti in cui arrivano rifiuti sia differenziati, sia indifferenziati per essere trattati ai fini dei processi *end of waste* raccomandati dall'Unione europea, per fare in modo che il trattamento di quei rifiuti non sia finalizzato alla generazione di nuovi rifiuti, bensì di prodotti ovvero di materie che possano essere reimpiegati sul mercato.

Nelle prospettive di quella gestione di AMA, il primo impianto avrebbe dovuto sorgere a Rocca Cencia; le procedure autorizzative erano in corso (il 3 aprile 2015 AMA ha

⁹ Come è in effetti in seguito avvenuto: se ne darà conto nei §§ 2.3.1 e 2.3.2

presentato la valutazione di impatto ambientale alla regione Lazio e il 15 maggio 2015 ha presentato l'autorizzazione integrata ambientale) ed era stata comunque bandita la gara (condizionata alle autorizzazioni) per la realizzazione del primo impianto di compostaggio da 50.000 tonnellate nella città di Roma; AMA si attendeva che entro settembre si concludesse l'iter autorizzativo da parte della regione Lazio e che nel mese di ottobre si potesse posare la prima pietra, con conclusione dei lavori nei 9-12 mesi successivi. L'impianto doveva essere destinato ad affiancare quello di Maccarese, dove vengono trattate circa 30.000 tonnellate, tra rifiuti urbani biodegradabili e frazioni verdi; secondo la prospettiva dell'allora presidente di AMA, altri impianti avrebbero dovuto essere realizzati, perché la produzione potenziale di rifiuti organici (umido + verde) di Roma è di 500.000 tonnellate all'anno di rifiuti urbani biodegradabili; per quanto riguarda, invece, le materie secche, vale a dire tutti gli imballaggi riciclabili, la dotazione impiantistica di Roma Capitale era ritenuta autosufficiente e tale da consentire di collocare tutti questi materiali senza ricorso all'extraregione; tuttavia, al crescere della raccolta differenziata gli ecodistretti avrebbero dovuto garantire la chiusura del ciclo¹⁰.

Questione indipendente è quella dell'impianto di termotrattamento dei rifiuti sanitari di Ponte Malnome, che ha una potenzialità adeguata a fronteggiare il fabbisogno della regione Lazio, ma è un impianto vetusto, che ha necessità di un importante *revamping* per potersi portare a una condizione di efficienza; la questione è stata posta da AMA alla regione Lazio.

AMA veniva descritta dal presidente Fortini come un'azienda in passato data in appalto al malaffare, in cui un risanamento interno poderoso è osteggiato dal precedente *status quo*; con il rischio incombente che - come strumento di questa attività ostativa - venga procurata artificiosamente a Roma una nuova emergenza. Infatti, la destinazione fuori città di 163 TIR al giorno verso 8 regioni e 55 siti differenti, contribuisce a rendere vulnerabile l'intero sistema (la situazione persiste in attualità).

Il piano regionale dei rifiuti è stato rappresentato ai vertici di AMA più volte essere in aggiornamento da parte degli organi competenti della regione Lazio; l'allora presidente di AMA auspicava che venisse varato il prima possibile, al fine di agevolare l'evoluzione del sistema.

Il presidente Fortini, durante la sua audizione, ha parlato anche dei due contenziosi aperti da Co.La.Ri nei confronti di AMA.

Ne riportiamo in sintesi le domande:

I

Con domanda di arbitrato e nomina di arbitro notificata in data 11 maggio 2001, e successive integrazioni, il COLARI ha predisposto un arbitrato contro AMA, formulando le seguenti domande:

- a) condanna di AMA al pagamento dei maggiori costi, riferiti al periodo 1996-settembre 2002, sopportati in conseguenza dell'imprevisto incremento dei prezzi di alcuni dei fattori di produzione sul presupposto di maggiori e imprevisi oneri sofferti in dipendenza dell'incremento dei costi di esecuzione del servizio.
- b) condanna di AMA al pagamento dei maggiori costi sopportati in conseguenza delle limitazioni temporali poste dall'ordinanza sindacale n. 64 del 2 marzo 1999, con la quale, a dire dell'attrice, il consorzio è stato costretto ad istituire turni completi di lavoro nei giorni festivi.

¹⁰ La nuova *governance* di AMA ha abbandonato questa prospettiva impiantistica - a favore di scelte che verranno descritte nei §§ 2.3.4 e 2.3.5 - in coerenza con i dettami politici dell'attuale amministrazione di Roma Capitale; il nuovo Piano industriale di AMA è stato trasmesso alla Commissione dall'attuale assessora alla sostenibilità ambientale di Roma Capitale, Giuseppina Montanari, e acquisito come Doc. n. 2333/1-2.

- c) condanna di AMA al pagamento dei maggiori oneri sostenendi per la gestione *post mortem* della discarica, a seguito del prolungamento da 10 a 30 anni del periodo post gestione in base alla normativa comunitaria, implementata in Italia.
- d) richiesta del COLARI di applicazione della revisione dei prezzi contrattuali a far data dal mese di ottobre 2002.
- e) condanna di AMA al pagamento dei maggiori costi sopportati in conseguenza dei conferimenti notturni conseguenti all'obbligata istituzione del turno lavorativo notturno.

II

Con domanda di arbitrato e nomina di arbitro, notificata in data 19 novembre 2012, COLARI ha promosso un giudizio arbitrale, ai sensi dell'articolo 6 del contratto stipulato tra AMA e la medesima COLARI in data 30 giugno 2009, sottoponendo al vaglio del costituendo collegio la questione relativa alla stipula ed ai contenuti di un nuovo contratto avente ad oggetto il conferimento ed il trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati prodotti nel territorio di Roma Capitale presso gli impianti di trattamento meccanico biologico denominati Malagrotta 1 e Malagrotta 2.

In particolare, sono stati sottoposti al costituendo collegio arbitrale i seguenti quesiti:

- a) accertamento dell'obbligo delle parti di stabilire un nuovo "oggetto" (articolo 2) ed una nuova durata (articolo 4) del contratto in conformità alle disposizioni vigenti (e quindi con un minimo di 1.500 tonnellate di rifiuti giornalieri, quanto all'oggetto, e da almeno dieci anni del raggiungimento del nuovo accordo, quanto alla durata).
- b) in alternativa, accertamento della nullità delle clausole di cui agli articoli 2 (oggetto) e 4 (durata) del contratto e l'integrazione delle stesse con clausole conformi alle disposizioni vigenti.
- c) accertamento degli ulteriori profili di inadempimento e/o responsabilità dell'AMA nei confronti di Co.La.Ri, come verranno precisati nel corso del giudizio e che si indicano, salva integrazione nell'abuso di dipendenza economica, nell'abuso di posizione dominante, nella violazione dell'obbligo di buona fede, nella interpretazione e nella esecuzione del contratto, nella violazione dei doveri di correttezza nella concorrenza, nella violazione dell'obbligo di rinegoziazione.
- d) condanna di AMA a rifondere a Co.La.Ri tutti i costi e le spese del procedimento ivi inclusi i compensi degli arbitri e gli oneri sostenuti dalla difesa.

Per quanto riguarda il contenzioso con il gruppo Co.La.Ri., il "lodo 1" si è concluso, in appello, con la condanna di AMA e Roma Capitale al pagamento di 89 milioni di euro al gruppo Co.La.Ri.; è stato proposto ricorso in Cassazione; la somma con gli interessi, pari a circa 98 milioni di euro, è stata inserita nel bilancio del comune di Roma Capitale dell'anno 2014, in quanto Co.La.Ri. potrebbe esigere le somme da AMA, ma AMA le recupererebbe poi da Roma Capitale; si tratta peraltro di un'evenienza che viene a prodursi in ragione della gestione commissariale, perché i fatti lamentati nel lodo risalgono all'anno 2008, ossia alla gestione commissariale; il comune di Roma li ha inseriti nel proprio bilancio.

Per quanto riguarda il "lodo 2" AMA ha vinto il primo arbitrato e confida in una conferma anche in sede di appello¹¹.

AMA ha avuto in dotazione da Roma Capitale, per l'anno 2014, 704 milioni di euro a copertura di tutti i servizi ricompresi nelle attività TARI; era di 715 milioni nel 2013; era sufficiente, ad avviso di AMA, a garantire lo sviluppo della raccolta differenziata, il finanziamento dell'impiantistica e anche l'operatività dei servizi. Il Patto per Roma, siglato il 6 agosto 2012 da Ministero dell'ambiente, regione Lazio, comune di Roma e il CONAI, con lo scopo di allineare la capitale agli obiettivi di raccolta differenziata e di

¹¹ Si tornerà sulle questioni nel § 2.3.3

recupero dei rifiuti, stabiliti dalle leggi nazionali e dalle direttive europee, nonché di dotare Roma di un sistema di gestione affidabile e sostenibile, prevedeva la corresponsione ad AMA di 10 milioni di euro da parte della regione e altrettanti dal Ministero dell'ambiente; al momento dell'audizione AMA aveva ricevuto solo 6,3 milioni di euro dalla regione e 6,7 milioni dal Ministero dell'ambiente.

Il rilevante tema delle fideiussioni e delle risorse per le gestioni *post mortem* è stato oggetto di richieste di AMA alla regione Lazio, che, secondo quanto dichiarato alla Commissione dal presidente di AMA ha dato esplicite rassicurazioni all'azienda (senza tuttavia fornire alcuna documentazione).

A completamento di questa prima fase sono state previste per l'8 settembre 2015 le audizioni del presidente della regione e dell'allora sindaco di Roma, che la Commissione era in grado di svolgere con consapevolezza di una serie di problemi già emersi.

Per quanto riguarda l'audizione del presidente della regione, Nicola Zingaretti, accompagnato dall'allora assessore all'ambiente, Michele Civita, la Commissione aveva ipotizzato di procedere a un vero e proprio "esame", senza delle lunghe "spontanee dichiarazioni", riprodotte o non dei testi scritti inviati alla Commissione in vista dell'audizione bensì domande specifiche a risposta immediata, elaborate dalla Commissione in relazione a una altrettanto preventiva pianificazione dei propri obiettivi conoscitivi.

L'audizione si è svolta in forma "mista", poiché dopo le dichiarazioni dei due auditi i parlamentari hanno ad essi rivolto una serie di circostanziate domande a cui non è seguita immediata risposta.

E' certamente possibile che ad alcune domande gli auditi/esaminati non siano stati in grado di rispondere al momento; ma a questo proposito si può osservare che il grado di preparazione dell'esaminato dovrebbe essere tendenzialmente adeguato e tale da ridurre al minimo le domande senza risposta: si tratta di soggetti per tempo avvisati della convocazione da parte di una Commissione parlamentare d'inchiesta il cui oggetto, individuato nella legge istitutiva 7 gennaio 2014, n. 1, all'articolo 1, è estremamente chiaro; ed essi hanno la possibilità (ampiamente esercitata in concreto nell'esperienza di attività della Commissione) di farsi accompagnare ed assistere da tecnici della materia.

Invero la situazione all'epoca di quella audizione era per l'istituzione regionale concentrata su due obiettivi di larga massima, enunciati dal presidente: "in primo luogo continuare a lavorare per far rientrare la nostra regione nel pieno rispetto delle normative italiane ed europee; in secondo luogo all'impegno, anche alla luce delle situazioni critiche riscontrate, per inaugurare un nuovo ciclo nella gestione dei rifiuti, portando la regione - e in particolare la città di Roma - fuori da quella che è stata definita «emergenza» o «rischio di emergenza», proseguendo con un'azione coordinata per il raggiungimento degli obiettivi strategici della prevenzione, della promozione del riutilizzo, al fine di un aumento deciso della raccolta differenziata e per una forte riduzione del conferimento in discarica".

La situazione conseguente alla chiusura di Malagrotta, nel periodo precedente all'avvio delle attività istruttorie della Commissione viene dunque descritta come in evoluzione tendenzialmente positiva e conforme a norma:

"la discarica di Malagrotta ha ricevuto solo rifiuti trattati dagli impianti. Per conseguire e aiutare questo risultato la città di Roma ha utilizzato altri impianti del Lazio: quello di Viterbo, di Colfelice in provincia di Frosinone e di Albano Laziale; contemporaneamente, attraverso due accordi interregionali sottoscritti dalla regione, quote residue sono state trasferite in Toscana e in Abruzzo. Tra dicembre 2013 e gennaio 2014 Roma ha consolidato questo processo, utilizzando appieno i suoi